

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

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a crown on top. The shield is divided into four quadrants, each containing a different symbol. The shield is surrounded by a circular border containing the Latin motto: "SAPERE CONSPICUA CAROLINA ACCURATA SAPIENTIA COACTEMALENSIS INTER".

**FUNDAMENTOS JURÍDICO-DOCTRINARIOS QUE INFORMAN LA ACCIÓN Y  
VICIOS DE LA NULIDAD ABSOLUTA POR TRANSGRESIONES AL  
ORDENAMIENTO JURÍDICO A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN GUATEMALA**

**LUISA MARÍA PAZ DE LEÓN**

**GUATEMALA, MAYO DE 2015**

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

**FUNDAMENTOS JURÍDICO-DOCTRINARIOS QUE INFORMAN LA ACCIÓN Y  
VICIOS DE LA NULIDAD ABSOLUTA POR TRANSGRESIONES AL  
ORDENAMIENTO JURÍDICO A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN 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

**LUISA MARÍA PAZ DE LEÓN**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Y títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

**Guatemala, mayo de 2015**

**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. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Mario Roberto Méndez Álvarez
VOCAL V:	Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO:	Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente:	Lic. Rolando Alberto Morales García
Vocal:	Lic. Carlos Ernesto Garrido Colon
Secretario:	Lic. Henry Ardany Macs Coy

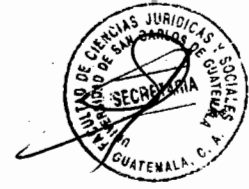
**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic. Edgar Mauricio García Rivera
Vocal:	Licda. Mery López Cardona
Secretaria:	Licda. Carmen Patricia Muñoz

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



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala

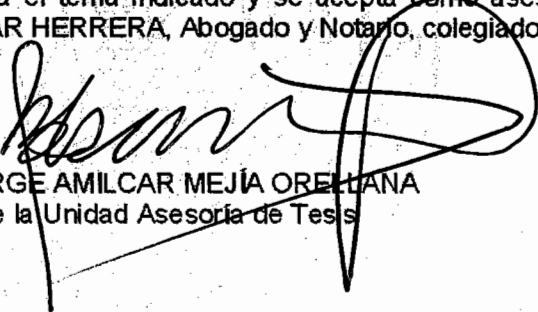


UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.  
Guatemala, 22 de febrero de 2013.

ASUNTO: LUISA MARÍA PAZ DE LEÓN, CARNÉ No. 200816279, solicita que para la elaboración de su tesis de grado, se le apruebe el tema que propone, expediente No. 20121179.

TEMA: "FUNDAMENTOS JURÍDICO-DOCTRINARIOS QUE INFORMAN LA ACCIÓN Y VICIOS DE LA NULIDAD ABSOLUTA POR TRANSGRESIONES AL ORDENAMIENTO JURÍDICO A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN GUATEMALA".

Con base en el dictamen emitido por el (la) consejero (a) designado (a) para evaluar el plan de investigación y el tema propuestos, quien opina que se satisfacen los requisitos establecidos en el Normativo respectivo, se aprueba el tema indicado y se acepta como asesor de tesis al Licenciado MARCO TULLIO ESCOBAR HERRERA, Abogado y Notario, colegiado No. 5521.

  
DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis

Adjunto: Nombramiento de Asesor  
cc.Unidad de Tesis  
BAMO/yr.





**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Guatemala, 22 de febrero de 2013.

Licenciado  
MARCO TULIO ESCOBAR HERRERA  
Ciudad de Guatemala

Licenciado MARCO TULIO ESCOBAR HERRERA:

Atentamente me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que recibí el dictamen del (de la) Consejero (a) - Docente de la Unidad de Asesoría de Tesis de esta Facultad, en el cual hace constar que el plan de investigación y el tema propuesto por la estudiante: LUISA MARÍA PAZ DE LEÓN, CARNÉ No. 200816279, intitulado "FUNDAMENTOS JURÍDICO-DOCTRINARIOS QUE INFORMAN LA ACCIÓN Y VICIOS DE LA NULIDAD ABSOLUTA POR TRANSGRESIONES AL ORDENAMIENTO JURÍDICO A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN GUATEMALA" reúne los requisitos contenidos en el Normativo respectivo.

Me permito hacer de su conocimiento que como asesor está facultado para realizar modificaciones que tengan por objeto mejorar la investigación. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual regula: "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".

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis

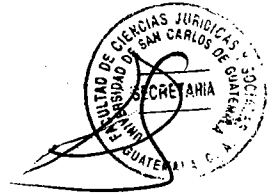
cc.Unidad de Tesis, interesado y archivo





**USAC**  
**TRICENTENARIA**

Universidad de San Carlos de Guatemala

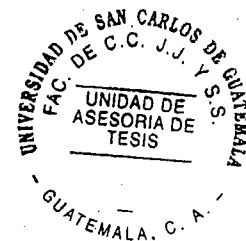


UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.  
Guatemala 30 de octubre de 2013.

Atentamente pase a el LICENCIADO HEBER DODANIN AGUILERA TOLEDO, en sustitución del asesor propuesto con anterioridad LICENCIADO MARCO TULIO ESCOBAR HERRERA, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis de la estudiante LUISA MARÍA PAZ DE LEÓN, carné:200816279 intitulado "FUNDAMENTOS JURÍDICO-DOCTRINARIOS QUE INFORMAN LA ACCIÓN Y VICIOS DE LA NULIDAD ABSOLUTA POR TRANSGRESIONES AL ORDENAMIENTO JURÍDICO A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN GUATEMALA".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para recomendar a la estudiante, si así lo estima conveniente la modificación del bosquejo preliminar de temas y de las fuentes de consulta originalmente contempladas, asimismo, el título del punto de tesis propuesto. 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.

  
DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA DRELLANA  
JEFE DE LA UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis, interesado y archivo  
BAMO/yr.



**LIC. HEBER DODANIN AGUILERA TOLEDO**

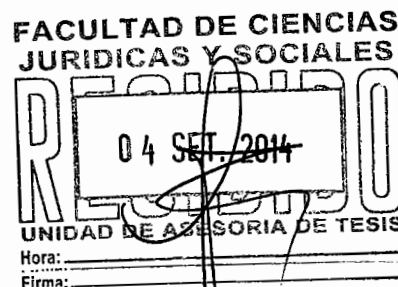
**ABOGADO Y NOTARIO**

**6ª. Avenida 0-60 zona 4, Torre Profesional I 7mo. Nivel Of. 709**

Guatemala, 28 de agosto de 2014



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



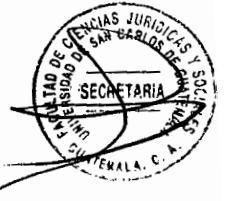
Doctor Bonerge Mejía:

En atención a la providencia de la Unidad de Asesoría de Tesis, se me nombró Asesor de Tesis de la Bachiller **Luisa María Paz de León**, con quien declaro no tener parentesco, por lo que emito el dictamen siguiente:

- 1- **Del título de la investigación:** La estudiante Luisa María Paz de León sometió a mi consideración la tesis intitulada "FUNDAMENTOS JURÍDICO-DOCTRINARIOS QUE INFORMAN LA ACCIÓN Y VICIOS DE LA NULIDAD ABSOLUTA POR TRANSGRESIONES AL ORDENAMIENTO JURÍDICO A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN GUATEMALA", para la asesoría respectiva. Examinando el tema se llegó a la conclusión tanto del suscrito como de la estudiante, que se debe dejar el nombre propuesto al tema, por encontrarlo adecuado al plan de investigación.
- 2- **Opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis:** De la asesoría practicada al trabajo de tesis relacionado, se puede extraer que el mismo cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, relativos al contenido científico y técnico de la tesis, en virtud que el presente trabajo llena las expectativas deseadas y exigidas por dicho normativo, al haberse utilizado dichos aspectos al desarrollarse la investigación del caso.
- 3- **Respecto de la metodología y técnicas de investigación utilizadas:** Para el desarrollo del presente trabajo se utilizaron métodos y técnicas, adecuadas para este tipo de investigación, siendo estos: analítico y deductivo y así como técnicas bibliográficas y documental, para la indagación respectiva.

**LIC. HEBER DODANIN AGUILERA TOLEDO**

**ABOGADO Y NOTARIO**



**6ª. Avenida 0-60 zona 4, Torre Profesional I 7mo. Nivel Of. 709**

- 4- **De la redacción utilizada:** Se observó que en el desarrollo de la tesis se utilizaron y emplearon técnicas de redacción, ortografía y gramática adecuadas para este tipo de trabajos, así como fondo y forma según lo establecido por la Real Academia de la Lengua Española.
- 5- **Respecto de la contribución científica:** Se puede observar que el trabajo desarrollado, observa el contenido científico que para este tipo de actividad se requiere, pues del estudio de todo el contexto se puede apreciar la importancia que posee.
- 6- **De las conclusiones y recomendaciones:** Se pudo establecer que el estudiante, hizo hallazgos dentro de su investigación, que a mi consideración son adecuados y que las recomendaciones y conclusiones, son congruentes con el trabajo realizado.
- 7- **De la bibliografía utilizada:** Finalmente se constató que en el desarrollo y culminación del informe final de la tesis, se utilizó doctrina de autores nacionales y extranjeros, así como la legislación nacional, por lo que a mi criterio son adecuados.

En conclusión, y en virtud de haberse satisfecho las exigencias del suscrito asesor, derivadas del examen del trabajo en los términos anteriormente expuestos e individualizados y por las razones ya expresadas, al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente aprobar el trabajo de tesis relacionado, realizado por la estudiante Luisa María Paz de León y en consecuencia darse la opinión que el mismo se merece, debiendo continuar su trámite administrativo legal correspondiente, a efecto se emita la orden de impresión y se señale día y hora para la discusión en el correspondiente examen público. En tal virtud emito **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el trabajo de tesis asesorado.

Atentamente,



**Lic. HEBER DODANIN AGUILERA TOLEDO**  
Lic. Heber Dodanin Aguilera Toledo  
Abogado y Notario  
Colegiado Activo No. 7424





**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 23 de febrero de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante LUISA MARÍA PAZ DE LEÓN, titulado FUNDAMENTOS JURÍDICO-DOCTRINARIOS QUE INFORMAN LA ACCIÓN Y VICIOS DE LA NULIDAD ABSOLUTA POR TRANSGRESIONES AL ORDENAMIENTO JURÍDICO A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN 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/srrs.

Lic. Avidán Ortiz Orellana  
**DECANO**





## **DEDICATORIA**

### **A DIOS:**

Por ser en todo momento la luz, esperanza, consuelo, fortaleza y alegría en mi vida, el ejemplo de justicia, respeto, amor y dueño de todos mis logros personales.

### **A MI MADRE CELESTIAL:**

La Santísima virgen María, por ser ejemplo de madre, mujer y mi dulce intercesora.

### **A MIS PADRES:**

Pablo y Luisa María quienes han sido el apoyo incondicional, la bendición más grande que Dios ha dado en mi vida, por ser mis primeros educadores ejemplos de lucha, perseverancia, amor, fraternidad y sobre todo por ser mi inspiración y dueños de mi admiración.

### **A MIS HERMANOS:**

Juan Pablo, José Pablo y María Ana Paula, por ser parte esencial de cada día de mi existencia, por ser los tres lazos de unión, bendición, amor y alegría.

### **A MIS ABUELOS:**

Ángel Humberto, Marinita, Pablo y Teresa por ser cada uno de ellos la voz de la experiencia, orientación y compañía.

### **A MI FAMILIA:**

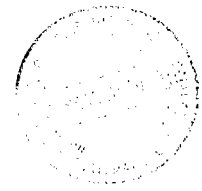
Por ser cada uno de ellos una nota musical que en unión hacen una armonía y melodía perfecta en mi vida.

### **A:**

Mis amigas y compañeras universitarias, a Edin Veliz y Ángela Higueros a los que agradezco por estar siempre a mi lado y a quienes amo y admiro.

### **A LA UNIVERSIDAD:**

Mi alma mater y querida Tricentaria Universidad de San Carlos de Guatemala y en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por su formación, social, científica y moral por permitirme ser parte de su amplia y reconocida trayectoria.



## ÍNDICE

Pág.

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

### CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo.....	1
1.1. Breve reseña histórica del derecho administrativo.....	3
1.2. Definición de derecho administrativo.....	8
1.3. Naturaleza jurídica del derecho administrativo.....	15
1.4. Características del derecho administrativo.....	17
1.4.1. El derecho administrativo es un derecho joven.....	18
1.4.2. El derecho administrativo no ha sido codificado.....	19
1.4.3. El derecho administrativo es un derecho subordinado.....	19
1.4.4. El derecho administrativo es un derecho autónomo.....	20
1.4.5. El derecho administrativo es un derecho dinámico.....	23
1.5. Importancia del derecho administrativo.....	24
1.6. Autonomía del derecho administrativo.....	29
1.7. Fuentes del derecho administrativo.....	32

### CAPÍTULO II

2. El acto administrativo.....	43
2.1. Definición.....	48
2.2. Clasificación de los actos administrativos.....	52
2.3. Elementos del acto administrativo.....	59
2.4. Caracteres del acto administrativo.....	66
2.5. Origen administrativo del acto.....	70
2.5.1. Los actos políticos.....	71
2.6. Sometimiento al derecho administrativo.....	71



### CAPÍTULO III

	<b>Pág.</b>
3. La acción.....	73
3.1. Derecho de acción.....	75
3.1.1. Problemática.....	76
3.2. La acción jurisdiccional.....	77
3.3. Evolución histórica.....	78
3.4. Naturaleza de la acción.....	81
3.5. Características de la acción.....	85
3.6. La acción en el ordenamiento jurídico guatemalteco.....	87
3.7. Diferencia entre acción y pretensión.....	88
3.8. Clases de acciones.....	90

### CAPÍTULO IV

4. Fundamentos jurídico-doctrinarios que informan la acción y la nulidad absoluta de los actos administrativos por transgresión al ordenamiento jurídico en Guatemala.....	93
4.1. El procedimiento.....	94
4.2. Transgresión.....	102
4.3. La nulidad.....	105
4.3.1. Características de la nulidad.....	106
4.3.2. Casos de la nulidad.....	107
4.3.3. Clases de nulidad.....	108
4.4. Nulidad del acto administrativo.....	109
4.5. Vicios.....	110
4.5.1. Actos jurídicamente inexistentes.....	111
4.5.1.1. Vicios generales de los actos jurídicos.....	112
4.5.1.2. Vicios específicos de los actos administrativos.....	113
4.6. Anulabilidad.....	116
4.6.1. Actos anulables.....	117



**Pág.**

4.6.1.1.	Actos viciados de nulidad absoluta.....	117
4.6.1.2.	Actos viciados de nulidad relativa.....	118
4.7.	Acciones contenciosas administrativa.....	118
<b>CONCLUSIONES.....</b>		<b>121</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>		<b>123</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>		<b>125</b>



## INTRODUCCIÓN

El presente tema de investigación se seleccionó debido a lo fundamental de analizar jurídica y doctrinariamente los actos administrativos por disposición de la ley, los cuales nacen al mundo jurídico amparados por la presunción de legalidad, gozando de fuerza jurídica formal, material y en consecuencia aun cuando tienen vicios se reputan válidos y productores de su natural eficacia jurídica. Cuando la actividad administrativa está en ejercicio de sus potestades actúa en desconocimiento de algunos principios, sus decisiones serán susceptibles de ser recurridas en vía administrativa o contencioso administrativa por transgredir el ordenamiento jurídico dentro del cual debe desenvolverse y dependiendo de la gravedad del vicio podrán ser declaradas nulas o anuladas.

El presente trabajo se divide en cuatro capítulos, el primero relacionado al derecho administrativo, antecedentes, características, su importancia y aspectos relevantes del mismo; en el segundo se desarrolla el acto administrativo como la resolución respectiva del procedimiento administrativo dictada en base a los principios de juricidad y legalidad; el tercero aborda lo relacionado a la acción como el derecho que posee cualquier administrado de exigir la tutela judicial, de velar por el respeto de sus derechos ante el órgano jurisdiccional y en el cuarto se determina los fundamentos jurídico-doctrinario que informan la acción y los vicios por nulidad absoluta por transgresiones al ordenamiento jurídico a los actos administrativos en Guatemala, con la cual se logró determinar la manera en que la doctrina y la ley diferencian entre acto administrativo jurídicamente inexistentes y actos administrativos anulables.

En cuanto a los objetivos trazados, se fueron alcanzando de conformidad con el avance de la investigación al momento en que se estableció los fundamentos jurídico-doctrinarios de los actos administrativos en Guatemala, los cuales se han cumplido al determinar que el derecho administrativo es una rama del derecho que establece los factores que hacen a un acto administrativo inválido por estar viciados de nulidad absoluta como consecuencia de la transgresión al ordenamiento jurídico, por falta de un elemento fundamental de fondo o forma o contravenir los principios fundamentales y generales del derecho administrativo en el momento de dictar la resolución.

La hipótesis determinó que los fundamentos jurídicos doctrinarios que informan la acción y los vicios por nulidad absoluta por transgresiones al ordenamiento jurídico a los actos administrativos se encuentran en relación a determinar si el acto es dictado por un funcionario investido de competencia, en cumplimiento de las normas, formas y procedimientos del país, para anular el acto por violación al ordenamiento jurídico, es decir, cuando el acto dispone algo ilegal, indeterminado o cuando el acto se fundamenta en supuestos de hecho y de derecho diferentes a los contemplados en las normas jurídicas.

Se hace referencia, de las teorías, opiniones de juristas nacionales e internacionales del método analítico y deductivo que se utilizaron para profundizar en el análisis y facilitar la comprensión del trabajo, partiendo desde lo general y complejo para determinar el tema central o particular, la técnica de investigación bibliográfica y documental fueron empleadas para la indagación respectiva obteniendo con ellas información que es valiosa, concreta y la fundamentación jurídico-doctrinaria de la presente investigación. Para que el acto administrativo sea totalmente válido debe adoptarse conforme a los principios de separación de poderes, legalidad, 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.



## CAPÍTULO I

### 1. Derecho administrativo

Es una rama del derecho mediante la cual se estudia el conjunto de de normas y principios que regulan la actividad administrativa del Estado, la relación entre los particulares y los órganos administrativos, las relaciones íter-orgánicas y el mecanismo de control.

El derecho administrativo es un gigante compuesto por muchos elementos que conllevan a muchos procedimientos, una rama tan extensa y no codificada en Guatemala y que es tan importante para la aplicación de los servicios públicos de una forma correcta, exacta, legal y constituyen los siguientes elementos.

En primer lugar puede destacarse los condicionantes históricos y dentro de estos, la influencia de la cultura, la organización y el derecho religioso como fuentes del sistema guatemalteco. La administración de la Iglesia católica, su derecho y su cultura va a constituir uno de los ejes vertebrales de las administraciones hispano-americanas. En segundo lugar, la creación de los Estados absolutos, la concentración del poder, el





centralismo, y la construcción de una administración del rey, donde ya se perciben unos privilegios y unos poderes exorbitantes para la nueva Administración, copiando las instituciones religiosas y secularizándolas.

Cabe destacar en esta fase la importancia de la administración y el derecho militar como un derecho administrativo específico y de enorme trascendencia en la tradición hispano-americana. En tercer lugar, la Revolución Francesa y la concepción singular de la división de poderes como una fórmula en la que la administración no puede ser controlada por los jueces sino por la propia administración. El derecho que va a ir segregando dicho tribunal administrativo va a ser el derecho administrativo moderno dentro de la tradición de la Europa continental.

En cuarto lugar, la paulatina transformación del Estado liberal en un Estado social de derecho con la introducción del reconocimiento de unos derechos sociales y políticos que significan la construcción de un mayor intervencionismo administrativo y la creación de nuevas técnicas de administración pública.

En quinto lugar, la progresiva influencia de los principios y del sistema norteamericano, tanto en la configuración singular de las administraciones públicas o bien conocidas, agencias administrativas independientes, como con el juego pluralista de



administraciones propio de un esquema federal, o como se dice distribución de competencias y poderes entre Administración federal, estatal y local, así como la hegemonía de principios económicos característicos de ese sistema pluralista.

Como consecuencia cabe señalar que el fenómeno de la globalización tanto en los aspectos económicos como en los aspectos sociales, y el régimen jurídico que se articula tienen una relevancia especial y su fuente principal de influencia proviene precisamente del derecho público norteamericano así como del derecho de la Unión Europea. De ahí que sea imprescindible estudiar a fondo estos puntos de referencia y los principios y valores sobre los que se asienta para comprender el sentido último de las instituciones y del derecho.

### **1.1. Breve reseña histórica del derecho administrativo**

Cuando se hace el análisis histórico del derecho administrativo se está con posiciones encontradas y en este caso con dos muy distintas. Como lo explica el profesor español Jaime Rodríguez Arana, "Para unos, el derecho administrativo es una consecuencia de la Revolución Francesa y para otros, la historia del derecho administrativo se encuentra ligada a la historia de lo público.



Pues bien, la polémica sobre esta cuestión no es mas que la representación de la discusión entre perspectiva subjetiva u objetiva con criterios definidores del derecho administrativo.

Es decir, si lo decisivo es la persona jurídica y se conviene afirmar que la administración pública en sentido estricto trae su causa de la Revolución Francesa, entonces se da origen de esta rama del derecho público en 1789. Si, por el contrario, se acuerda que hay derecho administrativo, más o menos elaborado, desde que se percibe lo común como algo que debe ser gestionado para el bienestar general, entonces el origen histórico del derecho administrativo es un asunto muy antiguo. Por eso estas dos orientaciones doctrinales desembocaron en la disyuntiva en nombrarlo derecho administrativo inexistente (antes de 1789) o derecho desconocido.”<sup>1</sup>

En cualquiera de los casos, se deduce que la comprensión del derecho administrativo y la administración pública presuponen el conocimiento de su historia, pero distinguiendo cada una de ellas, puesto que el nacimiento de la administración pública, concebida tal cual es, a través de la historia, no presupone el nacimiento del derecho administrativo colateral a ella.

---

<sup>1</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. **Derecho administrativo español**. Pág. 3.



Para Forsthoff, citado por Jaime Rodríguez-Arana, la ciencia del derecho administrativo nace tras la revolución francesa y su sistematización se produce en Italia, en el segundo decenio siglo diecinueve. Ahora bien la gran pregunta que se formula es, si con anterioridad al advenimiento de la Ilustración existía derecho administrativo y, en caso contrario, por qué aparece como consecuencia de la Revolución de 1789. Y, si se quiere, también convendría saber, si no era derecho administrativo, qué sería lo que habría antes de la Revolución Francesa.<sup>2</sup>

Los ingleses debaten, su posición y tratan de demostrar que ellos antes de la Revolución Francesa ya desarrollaban normas de derecho administrativo.

Al parecer en Europa, la posición mayoritaria, es que el derecho administrativo existió siempre, lo que es relativamente reciente en su transformación en ciencia jurídica. La materia Puramente administrativa es anterior a la Revolución Francesa, por eso dice Rodríguez Arana, bien puede afirmarse que en las sociedades anteriores a 1789 había derecho administrativo incipiente, si, derecho administrativo rudimentario, pero desconocido. Es el caso del derecho administrativo en Roma: había normas y reglas jurídico-administrativas, pero obviamente, no existía ciencia del derecho administrativo.

---

<sup>2</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. **Ob. Cit.** Pág. 4.



Se cree que la confusión se desprende del nacimiento de la administración pública como tal, por ello es importante distinguir la administración pública con el derecho administrativo, puesto que, si bien es cierto que en Roma existían normas que regularan relaciones de la administración con los ciudadanos romanos, esto por sí no es derecho administrativo. Estas normas que regulaban relaciones de derecho público, formaban parte de otra rama del derecho, el derecho civil.

El mérito a la Revolución Francesa en 1789, es la connotación de normas especiales que regulan las relaciones de los particulares con la administración y viceversa, y que salen de la esfera del derecho común y de las ciencias de la administración, esto es lo que realmente marca el nacimiento de un derecho administrativo que rápidamente se va desarrollando hasta nuestros días, que de alguna manera se va sistematizando.

Para terminar con el análisis histórico, en opinión de Santamaría Pastor, enunciado por Jaime Rodríguez Arana, debe partir de tres criterios. Primero, el estudio histórico no debe limitarse únicamente a la evolución de histórica de la administración pública, sino que debe presente el marco general de la Evolución del Estado y el derecho público en general. Segundo, el estudio histórico debe ser sintético y global.



En tercer lugar, el estudio de las bases históricas del derecho administrativo, deben abordar el examen de cuatro grandes aspectos: Los fines o tareas que la administración asume como propias dentro de cada etapa histórica, las estructuras que se montan para atender estos fines, al régimen jurídico a que se somete la actuación de estas organizaciones o estructuras con particular atención a las normas especiales que lo distinguen del derecho privado y a o los medios o garantías establecidos para asegurar que esta sujeción al derecho sea afectiva y real y, finalmente, las obras de los juristas que reflexionando sobre todos los datos anteriores les dieron un sentido de conjunto y propiciaron su perfeccionamiento técnico.<sup>3</sup>

Para el profesor Carlos Delpiazzo el Estado de derecho es un presupuesto jurídico necesario del derecho administrativo. Por eso, el surgimiento y desarrollo del derecho administrativo, tal como se concibe actualmente, está vinculado a la evolución del sometimiento del Estado al derecho.<sup>4</sup> Esto es lo que explica la diferencia entre Estado absoluto (Rey o Monarca) y un Estado de derecho (Gobierno Democrático), con normas que le marcan límites al propio Estado y por la sujeción a la ley y el reconocimiento de los derechos fundamentales del individuo (derechos humanos), esto lo marca plenamente la Revolución Francesa en 1789.

---

<sup>3</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. **Ob. Cit.** Pág. 8.

<sup>4</sup> Delpiazzo E. Carlos. **Derecho administrativo uruguayo.** Pág. 3.



## 1.2. Definición de derecho administrativo

Definiciones del concepto de derecho administrativo, hay tantas como doctrinas y tratadistas de la materia existente. Pero como toda ciencia que se va desarrollando de manera paulatina, las definiciones también se van desarrollando de la misma manera.

Al establecer las diferentes definiciones del concepto, es de hacer notar, que cualquier definición del mismo es válida, pues lo que se busca es, dentro de la diversidad de teorías del derecho administrativo, la que a juicio general se adapte a una realidad; a la función administrativa que desarrolla la administración pública, desde ese punto de vista hay que definirlo.

A continuación se analizará algunas de las definiciones dadas por las diferentes doctrinas interpersonales del derecho administrativo.

Para Acosta Romero sobre el derecho administrativo lo indica como “el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativas a la administración pública de los Estados en su interconexión sistemática, en búsqueda de principios generales, con un método propio de



investigación y desarrollo”.<sup>5</sup> Sigue diciendo el autor que el derecho administrativo como ciencia debe sistematizarse y unificarse tanto su método, como en lo posible su objeto de conocimiento, o sea el sector de la realidad del ser, o del objeto que pueden ser captados por el intelecto humano, que constituye su materia.

Así, el autor indica que del estudio de la ciencia del derecho administrativo hay ocasiones en que es necesario acudir a la técnica y al arte. La definición expresada por Acosta Romero, es bastante adecuada, pues define al derecho administrativo, desde el punto de vista de la ciencia y es importante darle a esta disciplina ese carácter y connotación de ciencia, porque lo es.

Para Julio Prat, el derecho administrativo es: “La rama autónoma del derecho público que regula la actividad administrativa en cuanto a su organización funcionamiento de las personas públicas”.<sup>6</sup>

Manuel del Río González, manifiesta que el derecho administrativo: se ocupa de estudiar la administración pública, y concretamente al Poder Ejecutivo, en tanto que la

---

<sup>5</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 9.

<sup>6</sup> Prat, Julio A. **Derecho administrativo**. Pág. 175.





ciencia de la administración la estudia desde el punto de vista objetivo o material, analizando la acción general de los órganos del Estado en materia Administrativa”.<sup>7</sup>

Para Garcini el derecho administrativo es: “la rama jurídica que fija los principios y analiza las normas que orientan y regulan las relaciones sociales que se producen en la organización y la actividad de la administración del Estado considerado en todas sus esferas tanto nacional como local”.<sup>8</sup>

Para Gustavo Penagos el derecho administrativo: “es la parte del derecho público que se ocupa de la organización y de la actividad de la administración pública, bajo el control judicial”.<sup>9</sup> Penagos, en su definición habla del control, pero solo judicial, pero hay que recordar que el control de los actos de la administración pública no son solo de carácter judicial; en la administración pública hay una gran diversidad y tipos de control.

Dice Manuel María Díez, que el derecho administrativo es: “el complejo de principios y normas de derecho público interno que regulan la organización, la actividad de la

---

<sup>7</sup> Del Río González, Manuel. **Compendio de derecho administrativo**. Pág.14.

<sup>8</sup> Garcini Guerra, Héctor. **Derecho administrativo**. Pág. 23.

<sup>9</sup> Penagos, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. Pág. 99.



administración pública y su control”.<sup>10</sup> Este autor, da la idea más próxima y exacta de lo que es y significa el derecho administrativo, definición que contiene los elementos más importantes de nuestra disciplina jurídica.

Otra definición que se considera una de las más modernas e innovadoras del derecho administrativo, que desarrolló Agustín Gordillo, establece lo siguiente: “El derecho administrativo como rama del derecho público estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra esta. Por lo tanto el derecho administrativo estudia toda la actividad que realizan órganos estructurados jerárquicamente o dependientes de un poder superior, y también la actividad del Congreso que no sea materialmente legislativa, y de órganos independientes (jueces) que no sea materialmente jurisdiccional”.<sup>11</sup>

Estudia también la actividad de los órganos y entes administrativos independientes como el Procurador de los Derechos Humanos, la Contraloría General de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y otros.

---

<sup>10</sup> Díez, Manuel María. **Derecho administrativo**. Pág. 235.

<sup>11</sup> Gordillo, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. Pág. 110.



Igualmente corresponde al derecho administrativo el estudio del ejercicio de la función administrativa, cuando ésta aparece otorgada a entidades o instituciones públicas o privadas no estatales; en tales casos, con todo, la aplicación del derecho administrativo se limita a los aspectos que constituyen aplicación o ejercicio estricto de esa función. En tales supuestos aparece el régimen jurídico administrativo y los órganos propios de éste a través de la intervención de los entes reguladores para la defensa de los derechos de incidencia colectiva, la tutela del derecho subjetivo a un medio ambiente, la protección de los intereses económicos de los usuarios frente a los monopolios naturales o legales.

Se concluye diciendo que el derecho administrativo como rama del derecho público que estudia los principios y normas de derecho público, la función administrativa y la estructura de la administración pública, también estudia las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, las relaciones entre los mismos particulares, las relaciones inter-orgánicas y su control que incluye la protección judicial de los particulares y el derecho de defensa en contra de los actos que le afectan al administrado.

La definición anteriormente descrita, se puede descomponer en sus elementos, los cuales se analizarán, a forma de poder entender más la definición expresada.



- a) Abarca el estudio de sus principios, ya se verá adelante que los principios son una fuente importante de derecho administrativo, pues son la aplicación del principio de juridicidad, que implica la aplicación necesaria de éstos, cuando el administrador no encuentra una norma adecuada al caso concreto, puesto que hay que recordar que juridicidad es igual a resolver basándose en derecho.
- b) Abarca el estudio de las normas jurídicas reguladoras de las funciones, actividades ejecutivas y dispositivas que las normas atribuyen como competencia administrativa y que las mismas le otorgan a los órganos administrativos, tomando en cuenta que la base fundamental de la función administrativa es el ordenamiento jurídico establecido.
- c) Abarca el estudio de la función administrativa, la que implica todos aquellos pasos para el desarrollo de una buena administración pública la cual se observa en los actos, resoluciones, reglamentos, es decir la función administrativa que se ejecuta dentro del procedimiento administrativo.
- d) Estudia también las relaciones que genera el derecho administrativo como lo son: Relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares; relaciones



que se dan entre particulares; y, de las relaciones que se dan entre órganos administrativos, que se denominan relaciones inter-orgánicas.

- e) También regula el control, visto este desde el punto de vista de cualquier tipo de control, parlamentario, interno, administrativo, judicial de contraloría. Todo lo que corresponde a controlar a la administración pública para que la actividad se realice de acuerdo a las normas establecidas (esto es control).
  
- f) El derecho a la legítima defensa que los particulares tienen como un derecho y que lo hemos analizado como principio fundamental del procedimiento administrativo y la protección judicial que los órganos jurisdiccionales deben a los particulares frente a los actos y resoluciones abusivas, que puedan afectar a los particulares.

Como se analizó, en la ciencia del derecho administrativo, se hace necesario que todos los componentes que comprende, sean objeto de estudio, por lo que no debe quedar nada fuera del respectivo análisis.



### **1.3. Naturaleza jurídica del derecho administrativo**

Proviene del latín *directus*= recto o directo, administración viene del latín *administrare*= gobernar, dirigir compuesto por *ad*= a *ministrare*=servir, cuidar. Utilizado en Roma para referirse al acto o función de prestar un servicio bajo un mando y cuidado del otro. Lo más simple y tradicional del derecho administrativo, lo considera como el derecho de la administración pública, realidad política ajena a las administraciones privadas, desde el punto de vista jurídico. Esta es una rama del derecho público, porque sus normas rigen el funcionamiento y organización de las entidades públicas, sus mutuas relaciones y sus relaciones con los particulares. Sus normas regulan la administración poder ejecutivo, legislativo, judicial, y de la función electoral y de transparencia y control social. Es una rama del derecho público porque no existe lucro, busca el bien común.

Hay que hacer una distinción entre el derecho público y privado para establecer porqué razón en su naturaleza jurídica el derecho administrativo es considerado como derecho público.

El derecho público se distingue del derecho privado, en que en el primero se trata de relaciones jurídicas entre El Estado y los particulares, o de relaciones inter-orgánicas. Esto es así al menos en la mayoría de ordenamientos jurídicos, con raras excepciones,



como en el derecho sajón, en el que esas relaciones son reguladas por el derecho común. En el caso de Guatemala la actividad estatal se regula por el derecho público, cuando tales normas se aplican al Estado, están siempre interconectadas con normas de derecho público, de forma tal que integran al complejo normativo del derecho público.

Gordillo establece que: “generalmente, toda vez que el legislador o el juez han considerado una relación jurídica establecida entre el Estado y otro sujeto de derecho, se han inclinado a dar soluciones particulares antes que aplicar al pie de la letra la legislación común, una consecuencia de esto es que en el derecho publico hay a menudo una relación de subordinación porque se le confiere al Estado una cierta superioridad jurídica sobre el particular, un número de atribuciones superiores a los derechos individuales del habitante, a diferencia del derecho privado, en que es mas frecuente la coordinación y la libre determinación de la voluntad de los sujetos: los sujetos se encuentran allí en un plano de más igualdad”.<sup>12</sup>

En efecto hay que recordar que el incipiente derecho administrativo, tienden a confundirse las normas de derecho público y de derecho privado, debido a que la administración hace uso de normas del derecho privado cuando no encuentra como

---

<sup>12</sup> Gordillo, Agustín. **Ob. Cit.** Pág. 68.



resolver un caso concreto, en el procedimiento administrativo, suele la administración cargarla de normas procesales y en ocasiones el procedimiento se torna en un excesivo formalismo, violando con ello unos de los principios del procedimiento, el antiformalismo, pero ello no significa que no se puedan integrar normas del derecho privado y que esto a su vez sea motivo de cambiar su naturaleza jurídica, siempre el derecho administrativo es considerado como derecho público.

#### **1.4. Características del derecho administrativo**

Las características del derecho administrativo, han sido desarrolladas por las diferentes doctrinas internacionales. Como se ha estudiado anteriormente, el derecho administrativo es una rama del derecho que apenas surge a raíz de la Revolución Francesa, si se compara con otras ciencias del derecho, como el derecho civil que ha tenido un desarrollo y estudio, siglos antes de la era cristiana. Por eso se dice que el derecho administrativo es de reciente creación, podría decirse que su elaboración surge a partir del ultimo cuarto del siglo XIX, muchas de sus construcciones teóricas aún permanecen intactas, especialmente el surgimiento del Estado de derecho, a pesar de los cambios sociales, políticos y económicos.





Varias son las características que se pueden extraer de la historia del derecho administrativo, que contribuyen a su singularización.

Se de hará un estudio de las características más importantes, del derecho administrativo, algunas de las cuales las desarrolla la mayoría de las doctrinas internacionales, las que se pueden resumir en las siguientes:

#### **1.4.1. El derecho administrativo es un derecho joven**

El derecho administrativo es relativamente nuevo, de reciente creación, parte del último cuarto del siglo XIX. Para Rafael Bielsa indica: “Es un jus novum, en efecto un derecho novísimo, como novísima es la administración, entendida en su sentido moderno. Desde luego, la administración pública ha existido desde cuando apareció el Estado nacional, y aún antes, pero desvinculada del derecho. Se puede decir que el derecho administrativo, al menos de una manera sistemática, surge con la Revolución Francesa y nace como producto del surgimiento del Estado de Derecho”.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Bielsa, Rafael. **Derecho administrativo**. Tomo I. Pág. 42.



#### **1.4.2. El derecho administrativo no ha sido codificado**

La codificación implica la creación de una ley única que regule todo lo relacionado con una materia, con una visión de conjunto en forma completa y coherente. En derecho administrativo no se puede hablar de codificación, por lo extenso de las competencias administrativas y porque la codificación implica unificación de todo lo relativo a la administración enmarcado en una ley única.

El hecho de ser un derecho en plena construcción y un derecho en constante evolución hace imposible la codificación, los constantes cambios sociales, económicos y políticos hace que la codificación sea imposible, a parte el sin número de competencia que corresponden a la administración.

#### **1.4.3. El derecho administrativo es un derecho subordinado**

Al hablar que el derecho administrativo es subordinado, se refiere a la Constitución Política de la República de Guatemala y a leyes constitucionales.



La supremacía constitucional hace que todo el ordenamiento jurídico este subordinado a la norma constitucional por esa razón actualmente se habla del fenómeno de la constitucionalización del derecho administrativo.

#### **1.4.4. El derecho administrativo es un derecho autónomo**

Para que un conjunto de principios y normas jurídicas constituyan por si mismo una nueva rama del derecho, es requisito indispensable que sea autónomo, lógicamente que tenga una relativa independencia, con respecto a las demás ramas de las ciencias jurídicas. Se ha establecido que la autonomía es relativa, porque del derecho se relacionan de alguna manera entre si, puesto que entre todas se constituye el ordenamiento jurídico del Estado.

El derecho administrativo como una nueva rama del derecho, se le atribuye una autonomía, especialmente frente al derecho común que se aplica a los particulares. Es así como se hace énfasis en que el derecho administrativo constituye una derogación en bloque del derecho común, lo cual implica que tiene la facultad de establecer normas y situaciones especiales para la administración. Pero se ha de insistir como lo manifestado anteriormente, ninguna rama del derecho puede considerársele una autonomía total, de lo que no se escapa el derecho administrativo, especialmente que



en algunos casos debe recurrir a otras ramas para buscar principios y normas para la solución de casos especiales.

De acuerdo a los argumentos citados, la autonomía del derecho administrativo se puede explicar con algunas ideas, como lo desarrolla el profesor Libardo Rodríguez, las analiza de la siguiente manera:

- a) El derecho administrativo es autónomo, debido a que puede establecer principios y normas especiales para la administración, diferente de los principios que rigen la actividad de los particulares.
  
- b) Cada día son más numerosos, los doctrinarios del derecho administrativo, con fundamento en su autonomía, establece efectivamente principios y normas especiales para la administración, con los que presenta caracteres de originalidad.
  
- c) Otras veces el derecho administrativo utiliza su autonomía, pero no para establecer principios y normas originales, sino que copia de los principios y normas del



derecho común, con lo cual su autonomía parece limitarse en la práctica.<sup>14</sup> En algunos casos, esa copia del derecho común la hace valiéndose de una manifestación expresa y clara, como cuando, en relación con algún aspecto, se aplican normas del derecho común de manera supletoria o por integración, el caso de la Ley de lo Contencioso Administrativo, en la que aplica por integración el Código Procesal Civil y Mercantil.

Finalmente dada la juventud del derecho administrativo y el gran número de situaciones nuevas que se van presentando en la actividad de la administración, en muchos casos el derecho administrativo no ha previsto normas aplicables. Antes esos vacíos, la autonomía del derecho administrativo sirve para que cree y aplique un principio o norma especial y original para el caso, o para que se de aplicación, por analogía, a los principios y normas que regulen situaciones análogas en el derecho común.

Por las razones apuntadas en las doctrinas estudiadas, independientes de la subordinación a la Constitución Política de la República de Guatemala, no solo del derecho administrativo sino de otras ciencias del derecho, se encuentra dotado de autonomía, por la especialización y relaciones que regula.

---

<sup>14</sup> Rodríguez, Libardo. **Derecho administrativo**. Pág. 470.



#### **1.4.5. El derecho administrativo es un derecho dinámico**

El derecho administrativo es mas cambiante que cualquier otra ciencia jurídica, si no fuera así las administraciones públicas fueran muy estáticas, por la naturaleza del servicio y en general por la labor que desarrolla la misma, se encuentra en constante movimiento, más que todo, debido a los cambios sociales, políticos y económicos que sufren los estados.

La aparición de nuevos cometidos estatales lo mantiene en permanente desarrollo, así como los nuevos intereses sociales que demanda la comunidad y cuya satisfacción corre a cargo del Estado, para el logro de su finalidad.

La administración pública cada día interviene más en la vida del Estado, lo que depende de las circunstancias y de las necesidades sociales, y como anteriormente se ha expresado, la finalidad de la administración es el bien común, el que se realiza a través del servicio público, en su mayoría responsabilidad del Estado.



## 1.5. Importancia del derecho administrativo

Para encontrar la importancia del derecho administrativo hay que tomar en cuenta la relación administración y derecho, puesto que si se afirma que el derecho administrativo es el derecho de la administración, es obvio que entre estas dos instituciones hay una íntima relación, aunque los conceptos sean totalmente diferentes. Pero la relación más íntima entre estas dos instituciones se encuentra, desde el punto de vista que la administración debe estar sometida al derecho administrativo.

Aunque un Estado puede vivir épocas en las que las autoridades administrativas se resisten a respetar las normas jurídicas. Pero una situación de arbitrariedad es difícil de concebir en un Estado de derecho, al menos medianamente organizado, ya que es casi imposible que un Estado que no tenga el mínimo de reglas de organización y regulada su competencia.

Actualmente esta situación, se encuentra en el período de transición que produce al triunfar una revolución, entendida esa explicación como todo movimiento político que se impone en un momento dado, basado en el desconocimiento de las reglas que rigen el Estado antes de su triunfo. Pasado este período aparece un nuevo Estado de derecho o se finalizará un Estado arbitrario, según que los nuevos gobernantes se sitúen en



alguna de las posiciones explicadas. Pero no solo en una revolución, sino puede darse mediante un golpe de Estado, que antaño se han dado a nivel latinoamericano, puesto que no todo golpe de Estado implica una revolución.

También hay que establecer que la administración es sometida al derecho común, aunque exista en el Estado normas especiales que regulen a la organización y funcionamiento de la administración, cuando la administración actúa, queda sometida al ordenamiento jurídico administrativo establecido, que regulan la actividad administrativa pero tiene, esta actividad, a falta de normas administrativas, al derecho privado, por ejemplo la contratación pública que es cargada de derecho privado.

El Estado de derecho exige que la administración este sometida al derecho, que como se analizó anteriormente fue uno de los principios de la Revolución Francesa, la legalidad con la que el Estado, por consiguiente la administración pública, están obligados, tal y como lo están los particulares, obligados a respetar las normas jurídicas del ordenamiento jurídico establecido. Este principio es una de las características esenciales de los Estados modernos, hasta el punto que los Estados que han aplicado principios opuestos a los liberales emanados de la Revolución Francesa, se ha hablado de la legalidad socialista.





Cuando se dice que el derecho administrativo es una nueva rama jurídica, que marca su inicio en la Revolución Francesa en 1789, hacia finales del siglo XIX, se fue formando en Francia esta nueva rama del derecho, con el objeto de establecer una serie de principios y normas, para regular la actividad administrativa, diferente de aquellas normas que regulaban las relaciones entre particulares.

El principio supremo en Francia es el sometimiento de la administración pública a un derecho especial, sistema que fue adoptado por la mayoría de estados continentales europeos. Por eso es que se trata de una rama del derecho novísima, si lo comparamos con otras ramas del derecho en lo civil, el penal es realmente nueva, pero que no ha cesado en acrecentar su conocimiento y estudia día tras día.

Esa amplitud del derecho administrativo se continúa fortaleciendo, especialmente a raíz de la injerencia del Estado en todas las actividades de la vida económica, social, cultural de países como Guatemala, en la que constituyó a través de las llamadas socialización y en la que se fortaleció el intervencionismo estatal muy acentuado en las décadas de los 70s y 80s a mitad de los años noventas.

A finales de los años ochenta, se ha comenzado a plantear una nueva tendencia hacia la disminución del intervencionismo estatal, como expresión pura del neoliberalismo,



con la consecuente e inevitable privatización y la concesión de algunas actividades que habían venido estando a cargo del Estado, tal el caso de AVIATECA, la telefonía, y el servicio de energía eléctrica, los silos de INDECA, sin que se pueda afirmar, naturalmente que haya disminuido la importancia del derecho administrativo, como consecuencia de los efectos del neoliberalismo, por el contrario hoy es cuando esta rama del derecho vanguardista, debe ponerse a tono con las consecuencias que trae la privatización y las concesiones.

Lo cierto es, que privatización de la administración es, en la hora actual, pasar la propiedad de las empresas públicas a manos de las personas individuales o jurídicas; es también abandonar actividades o servicios atendidos por órganos administrativos, para que sean los particulares los que lucren con ellos. Traspasar el poder público, propiedades y servicios a los dominios del poder privado y regresan al campo de lo que fue derecho público, al campo del derecho privado.

Al final lo que sucede con el intervencionismo estatal, es que el derecho administrativo depende proporcionalmente del grado de intervención que el Estado tiene en todas las actividades, a mayor o menor intervención del Estado, mayor o menor campo de acción del derecho administrativo. Pero ello no implica que reste la importancia que realmente tiene esta rama del derecho.



Aunque se disminuya la actividad del Estado en la prestación de muchos servicios públicos, por la privatización, se van creando nuevas condiciones de intervención del Estado en la vida de los particulares, a través del surgimiento de nuevas necesidades de la población y el control que tiene que ejercer sobre los servicios privatizados y concesionados. Con la privatización y la concesión surge la creación de nuevas normas y entidades de control, como lo son: La Superintendencia de Telecomunicaciones, Superintendencia de Electrificación.

El Estado se convierte en controlador, de calidad de servicio, tarifas justas, en general que el servicio sea prestado de una manera adecuada y de beneficio a la población.

En este sentido del derecho administrativo toma otro rumbo, distinto al que en principio tenía, pero sigue siendo importante y no disminuye su campo de acción como se había pensado en principio.

Con la disminución de las tareas administrativo-empresariales del Estado, surgen nuevas necesidades de la población, no todo el que hacer administrativo puede pasar a manos de la iniciativa privada, seguridad pública, relaciones internacionales, preservación del medio ambiente, políticas de economía nacional, entidades de prevención contra desastres naturales, estas y muchas más son competencia que



deben ejercer la administración o pública y que no pueden dejarse en manos de entidades privadas.

Por todas estas razones, pese a las políticas neoliberales de los últimos gobiernos, el derecho administrativo no deja de ser abundante en normas competencias y creación de nuevas entidades, especialmente descentralizadas con nuevas tareas en el que hacer administrativo.

#### **1.6. Autonomía del derecho administrativo**

Autonomía del derecho administrativo: es un sistema o forma de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado.<sup>15</sup>

Según el Instituto Nacional de Administración Pública “durante años se ha dedicado a estudiar los fundamentos de la autonomía del derecho administrativo, al no poder

---

<sup>15</sup> Stphen P., Robbins. **Introducción a la teoría general de la administración.** Pág. 54.



prescindir por completo de la aplicación del Código Civil y de otras leyes civiles o comunes, exasperando, abandona la idea de la autonomía y se limita a estudiar sus alcances, llegando a establecer que entre el juez civil y el juez administrativo existe una diferencia fundamental”.<sup>16</sup>

El juez civil obligadamente aplica el Código Civil y otras leyes civiles comunes. Se afirma que el derecho administrativo deja de ser autónomo cuando en la administración se aplican las mismas normas que regulan las relaciones entre los particulares.

Puede ser parcialmente autónomo cuando las normas administrativas alternan con las normas civiles en cuanto a su aplicación.

Se señala que la sola sumisión o sometimiento de la administración al derecho no significa que necesariamente exista algún derecho administrativo, puesto que la administración puede estar regulada por el mismo derecho de los particulares (derecho privado).

---

<sup>16</sup> Cardona, Rokael. **Derecho administrativo**. Pág. 48.



La excesiva cantidad de leyes administrativas no equivale a la existencia de derecho administrativo, aunque en el texto de algunas leyes pueda estar presente cierto derecho administrativo. No es la cantidad de leyes la que determina la existencia del derecho administrativo sino el contenido especial de cada una de las mismas.

En Guatemala existe excesiva cantidad de leyes administrativas y algunas leyes contienen normas y principios del derecho administrativo.

En la administración pública existe tendencia hacia la propagación del derecho administrativo. La aplicación de la teoría jurídica administrativa se observa en toda clase de documentos: proyectos, estudios, dictámenes, informes, leyes y reglamentos. Como otros Estados, Guatemala no cuenta con derecho administrativo propio, pero aplica la teoría universal, principalmente de origen francés.

En el Estado de Guatemala dominado por el excesivo formalismo y aplicación del derecho civil, sólo puede existir un derecho administrativo incipiente.



## 1.7. Fuentes del derecho administrativo

De conformidad con las fuentes del derecho administrativo, no hay acuerdo unánime en cuanto al número de fuentes jurídico administrativas, y así se encuentran autores que limitan el papel de fuente únicamente a la ley, la costumbre y la doctrina, otros, por el contrario, hacen una enumeración más amplia, porque estiman que existen procesos de formación de la ley que no están comprendidos en el triple enunciado, y que sin embargo, son reputados por la generalidad, de la doctrina jurídica como verdaderas fuentes del derecho administrativo, entre las cuales se señala: el reglamento, los tratados y convenios internacionales, los principios generales del derecho, la práctica administrativa. Las fuentes del derecho administrativo en cada Estado se basan en su propia legislación. Modernamente, la tendencia es eliminar las formas como tema jurídico, sustituyéndolo por el estudio de los principios jurídicos.

Adolfo Merkl denominó formas a las fuentes del derecho administrativo. “La base de las formas, es la legislación de cada Estado. Existe tendencia a eliminar las formas como tema jurídico, sustituyendo el tema por los principios jurídicos”.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Merkl Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 24.



La clasificación depende de la legislación y la jerarquía de cada Estado. En Guatemala, las formas o fuentes actualmente se clasifican observando el orden jerárquico siguiente: Constitución Política y leyes constitucionales. Leyes ordinarias administrativas, Acuerdos y Reglamentos, doctrina y principios jurídicos, costumbre de los Pueblos mayas.

Las fuentes también se definen como aquellas circunstancias, actos, hechos de donde surge el derecho administrativo. La principal fuente del derecho administrativo en Guatemala es la Constitución Política de la República de Guatemala, es la ley suprema que regula la estructura y organización del Estado, sus organismos y diferentes instituciones autónomas, semiautónomas y descentralizadas. Desde este punto de vista se puede decir que existen dos clases de fuentes: Las formales y las materiales.

Es importante tener en cuenta que el punto de partida de todo sistema administrativo es la Constitución Política de la República de Guatemala, y que cada día es mayor el número de principios jurídicos, de organización y comportamiento, contenidos en la Constitución, que se relacionan con las actividades administrativas del Estado, al crearse nuevos órganos y regularse otros aspectos importantes de la función administrativa.





La mayor parte de los preceptos constitucionales, incluyendo las garantías individuales, mantienen una evidente referencia a la administración pública y a sus funciones.

La Constitución es la fuente por excelencia del derecho en cuanto determina la estructura del Estado, la forma de gobierno, la competencia de los órganos constitucionales y administrativos, los derechos básicos de una comunidad, elevados a la categoría de constitucionales, para mantenerlos permanentemente fuera de los problemas políticos cotidianos.

Por otro lado, en los últimos tiempos las constituciones modernas han puesto de manifiesto un proceso de constitucionalización del derecho administrativo, por cuanto ha venido incorporando a sus textos cada vez un mayor número de normas vinculadas a él. Este fenómeno tiene un efecto doble; da lugar, por una parte, a que la elaboración y desarrollo de las instituciones administrativas se verifique partiendo de bases sólidamente asentadas y que gozan de estabilidad y permanencia; pero, por otro lado, se considera que las cristaliza y puede llegar a impedir la actualización constante que tanto se requiere en esta materia. En Guatemala, éste es un fenómeno palpable puesto que en la Constitución vigente se encuentran bastantes normas de carácter administrativo.



La ley en sentido formal es, toda norma legal que emana del órgano legislativo; instituido en la Constitución Política de la República de Guatemala, para crear reglas jurídicas de carácter general y por los procedimientos en ella señalados. Así resulta que toda ley para que sea ley, debe ser una norma jurídica con las siguientes características:

- a) General: significa que nunca puede estar limitada o circunscrita a casos individuales o especiales sino que debe aplicarse a cualquier persona que se encuentre en los presupuestos de su contenido durante su vigencia.
  
- b) Impersonal: consecuente con lo anterior, la Ley no ha de ir dirigida a persona determinada.
  
- c) Obligatoria: implica que sus disposiciones deben ser necesariamente observadas cumplidas por todas las personas a las cuales se les aplican con independencia de su aceptación, pudiendo llegarse a una ejecución forzosa.
  
- d) Permanente: la ley aspira a tener cierta duración temporal, a regular situaciones con estabilidad, desde que es promulgada hasta que sea derogada. No es



instantánea. Para lograr su fin y mantener la seguridad jurídica no debe modificarse caprichosamente.

- e) Irretroactiva: no se aplica a casos acontecidos antes de su sanción, tiene una proyección futura.

En el sistema positivista imperante en Guatemala además para que sea válida debe seguirse para su creación un proceso establecido por la Constitución. Se dispone que la Ley deba ser decretada, reformada y derogada por el organismo legislativo; aunque debe considerarse que también el ejecutivo interviene en los pasos finales de su aprobación, haciendo de ella una verdadera emanación del poder público del Estado. Los pasos a seguirse en su elaboración están estipulados en los Artículos 174 a 180 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en los Artículos 109 a 133 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Los pasos principales son:

- a) Iniciativa: es la presentación de un proyecto de Ley, gozando de esta capacidad los diputados al Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema



de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.

- b) **Discusión:** es el debate del proyecto en términos generales y la deliberad acerca de su constitucionalidad, además de su importancia, conveniencia y oportunidad. La discusión debe hacerse en tres sesiones celebradas en diferentes días.; menos que su aprobación se declare de urgencia nacional.
  
- c) **Aprobación:** es la aceptación final de un proyecto de Ley por parte del Organismo Legislativo, después de la votación correspondiente.
  
- d) **Sanción:** es la aprobación de una Ley por parte del Organismo Ejecutivo.
  
- e) **Promulgación:** es la autorización de la Ley por parte del Jefe de Estado para que sea publicada y cumplida.
  
- f) **Publicación:** es el dar a conocer la Ley aprobada y sancionada por medio de su difusión en el Diario Oficial. Implica que no hay leyes secretas, presume que todas



las resoluciones emitidas por el Organismo Legislativo pueden ser conocidas por los habitantes del Estado.

- g) Vigencia: implica el estar en observancia una Ley. La Ley rige, obliga a su cumplimiento, en todo el territorio de la República ocho días después de su publicación en el Diario Oficial a menos que la misma amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito de aplicación territorial.

Las leyes que por la materia que regulan son de contenido administrativo forman parte del ordenamiento jurídico del país y por tanto también les es aplicable todo lo establecido. Existen multitud de leyes con este tipo de contenido que regulan las más diversas materias en las que se ve involucrada la Administración pública y su actuar. En materia administrativa, el Organismo Legislativo utiliza sus facultades para regular diferentes aspectos de la administración pública dando lugar a la existencia de distintos tipos de leyes. Así, existen:

- a) Leyes Orgánicas: que tienen como cometido estructurar los diferentes órganos de la Administración.



b) **Leyes reglamentarias:** que se emiten para regular aspectos específicos del actuar administrativo y de los derechos y obligaciones tanto de la Administración como de los administrados. La Ley es, en Guatemala, la fuente formal principal del ordenamiento jurídico y por ende del derecho administrativo.

c) **Los tratados internacionales:** son los acuerdos de voluntad celebrados entre dos o más sujetos del Derecho Internacional. Se habla de sujetos, ya que los mismos pueden celebrarse entre Estados, entre organismos internacionales y Estados o entre distintos organismos internacionales. En todo caso son convenios, convenciones, pactos, protocolos, etc. que están regulados por el Derecho internacional.

Comprenden los tratados la regulación de cuestiones tales como: la navegación, las comunicaciones, cuestiones postales, sanitarias, aduaneras y de salubridad. Los tratados internacionales pueden ser reputados fuentes del derecho administrativo siempre que se acepten por el ordenamiento jurídico interno y que tengan contenido administrativo.

d) **La ley y decretos del Congreso de la República:** el Diccionario de la Real Academia Española, entre sus muchos significados, define a la ley como: "precepto dictado



por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados”.<sup>18</sup>

Guillermo Cabanellas, entre sus diferentes acepciones, define a ley como: “Regla, norma precepto de la autoridad pública, que manda, prohíbe o permite algo. La expresión positiva del Derecho. En sentido amplio, es todo reglamento, ordenanza, estatuto, decreto, orden u otro mandamiento de una autoridad en ejercicio de sus atribuciones. Cualquier norma jurídica obligatoria”.<sup>19</sup>

- e) Las normas ordinarias: para el derecho administrativo, la ley es la fuente más importante desde el punto de vista de la competencia administrativa, pues solo la ley puede otorgarla a los órganos administrativos. La ley tiene determinadas características que son: la obligatoriedad, la coercitividad, la permanencia, generalidad y la novedad.
  
- f) Los reglamentos administrativos: puede decirse que en el Estado moderno es la fuente cuantitativamente más importante del derecho Administrativo, ya que son un

---

<sup>18</sup> Real Academia Española. **Diccionario de la real academia española**. Literal I.

<sup>19</sup> Cabanellas Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 253.



conjunto de normas jurídicas destinadas a la ejecución de las leyes o al ejercicio de atribuciones o facultades consagradas por la Constitución.

Los reglamentos son semejantes a las leyes en su aspecto material, por la naturaleza del acto jurídico, por el cual se exteriorizan, pero tienen como diferencia la característica que carecen de vida propia y están condicionados a la vigencia de la Ley; de tal suerte, que cuando se deroga o se abroga una ley, cesa automáticamente la vigencia de los Reglamentos que a ella se refieren.

- g) Principios generales del derecho administrativo: los principios constituyen una fuente formal del derecho administrativo, al aplicar el principio de juricidad, se están aplicando los principios generales del derecho, los cuales equivalen a normas que aunque no se encuentren expresamente en la ley o norma jurídica. Estos se aplican cuando no exista una norma a aplicar en caso concreto. Las normas jurídicas, la aplicación supletoria y el valor propio que éstos tengan, constituyen una fuente importante de derecho administrativo.
  
- h) Fuentes materiales del derecho administrativo en Guatemala: se refiere aquellos principios que en alguna forma inspira al derecho (la exigencia de la moral, o el derecho natural, las concepciones políticas, económicas y sociales).





Son las llamadas fuentes reales. Constituyen el conjunto de datos meta-jurídicos que le dan contenido a las normas jurídicas. Son éstos los hechos reales de donde emana la necesidad de regular ciertas materias considerando la propia circunstancia que rodea al hombre en su comportamiento con los demás.

Las fuentes materiales están conformadas por una serie de datos de diferentes tipos que concurren en la producción de normas y que no pueden dejar de ser tomadas en cuenta a la hora de regular la conducta humana en sociedad y que, por lo tanto, provocan su apareamiento.

La ley en sentido material, toda declaración de voluntad, obligatoria y abstracta, realizada por un organismo a quien la Constitución Política de la República de Guatemala ha delegado esa facultad, el Congreso de la República a través de los decretos que nacen a la vida jurídica después de haberse agotado el proceso de formación de la ley, surge como producto de las necesidades sociales.



## CAPÍTULO II

### 2. El acto administrativo

El Estado de Guatemala para el logro de sus fines desarrolla a través de sus órganos administrativos, una serie de actividades llamadas según sea el caso, actos de la administración y actos administrativos, debido a que no toda la actuación de la administración se expresa a través de actos administrativos, ya que en ocasiones realiza actos que no reúnen las características de éstos. La diferencia entre acto de administración y acto administrativo radica en que este último proyecta sus efectos hacia el exterior, hacia afuera del ámbito de la administración pública, incidiendo en el ámbito jurídico del administrado, en tanto que el acto de administración retiene sus efectos dentro de la esfera jurídica de la administración pública, agotándose dentro de tal ámbito.

De acuerdo a la Teoría General del Derecho, los diferentes fenómenos que se producen por los hombres y la naturaleza, pueden o no estar regulados por el derecho; cuando lo están, su realización produce efectos jurídicos, que permiten hacer la diferenciación entre hechos naturales y hechos jurídicos. Éstos a su vez pueden diferenciarse en razón de la intervención de la voluntad de la agente, manifestada o no

con el propósito de producir los efectos jurídicos, en cuyo caso podemos hablar de hechos jurídicos en sentido estricto y de actos jurídicos. Por ello, se dice que el acto jurídico es la manifestación de la voluntad para producir efectos jurídicos.

“La actuación de la Administración Pública puede ser jurídica y no jurídica, y que la misma puede exteriorizarse a través de hechos y actos no jurídicos, y de hechos y actos jurídicos.

Los hechos no jurídicos consisten en operaciones técnicas o materiales que no producen consecuencias de derecho, como son las invitaciones, comunicaciones generales, las simples recomendaciones; los actos jurídicos, en cambio, son las declaraciones de voluntad, de juicio o de opinión, que producen efectos jurídicos directos que crean, modifican o extinguen derechos u obligaciones, como los actos administrativos, los contratos administrativos y los reglamentos administrativos.

Los hechos jurídicos constituyen conductas administrativas de carácter material o técnico, productoras de efectos jurídicos”.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **Elementos de derecho administrativo**. Pág. 223.



A fin de precisar el concepto de acto administrativo resulta menester examinar las siguientes cuestiones: ¿Puede una entidad particular que presta servicios públicos dictar actos administrativos? Si los órganos del Estado pueden dictar actos administrativos, ¿podrán hacerlo los órganos legislativo y judicial o solamente el órgano ejecutivo?, el acto administrativo, ¿es unilateral o existen también actos administrativos bilaterales?

- a) Acto emanado de entes particulares. La aplicación del criterio de que ciertos actos emanados de entidades privadas encargadas de la prestación de servicios públicos pueden ser sometidos a la competencia contencioso-administrativa, ha llevado a formular la interrogante si estos constituyen realmente actos administrativos, tal es el caso de los concesionarios de servicios públicos.

Al respecto cabe puntualizar que la noción de acto administrativo no depende del régimen de revisión de los actos. Por lo cual se puede concluir que los actos emanados de estas entidades no estatales no son actos administrativos, porque carecen de los caracteres de presunción de legitimidad, coercitividad y de ejecutoriedad que tienen los que emanan de los órganos del Estado.



b) El acto administrativo que emana de los órganos del Estado. Al estudiar este asunto se presenta la cuestión de cómo ha de considerarse a la administración, si en sentido orgánico o en sentido material, es decir, si como conjunto de órganos que integran el Ejecutivo (orgánico), o como una actividad administrativa que pueden ejercer tanto el órgano ejecutivo como el legislativo o el judicial (material). En este sentido, algunos tratadistas del derecho administrativo sostienen, que acto administrativo es únicamente el que emana del órgano ejecutivo, mientras otros piensan que también son actos administrativos los que emanan de los órganos legislativo y judicial cuando éstos ejercen funciones administrativas.

En la doctrina se ha definido a la administración pública como el conjunto de órganos administrativos –centralizada, descentralizada y autónomas- que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I, derecho general.** Pág. 10.



Fuera de los razonamientos que puedan surgir de la doctrina, es necesario ajustarse al derecho positivo cuando éste trae algunas disposiciones aplicables. De conformidad con el Artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala, así como el Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, se puede establecer que la administración pública en Guatemala es descentralizada y autónoma.

Quiere decir que el derecho positivo considera a la administración en sentido orgánico. Partiendo entonces de ese supuesto, se dice que, de acuerdo con el derecho vigente, el acto administrativo emana de un órgano administrativo, exclusivamente del Poder Ejecutivo, puesto que se trata de actos que integran la función administrativa, formal y materialmente considerada, quedando excluidas en el concepto de acto administrativo, las actividades que realizan los órganos legislativo y judicial.

- c) El acto administrativo es unilateral o puede ser también bilateral. Para que un acto pueda ser bilateral es necesario que la voluntad del particular contribuya a la formación del mismo y también a la realización de sus efectos, tal es el caso de los contratos administrativos. El problema a resolver es el de determinar qué función juega la voluntad de los particulares en la formación del acto administrativo. En el procedimiento administrativo a petición del particular, podría decirse que el acto es



bilateral, ya que de no haber intervenido la voluntad del particular, la administración no se hubiera pronunciado. En este caso, es evidente que esa voluntad ha servido solamente para provocar la actividad de la administración, pero no ha intervenido en la estructura del acto, debido a que la voluntad de particular no concurre como un elemento de creación del mismo.

La expresión de la voluntad legal de la autoridad es suficiente para integrar el acto administrativo. En ese sentido podemos concluir que el acto administrativo únicamente puede ser unilateral, debido a que la voluntad del particular no contribuye a la formación del acto administrativo, sino sólo a provocar la actividad del órgano administrativo.

## **2.1. Definición**

Resulta difícil concretar la definición del acto administrativo, por cuanto de esta materia se han generado constantes discusiones doctrinarias, especialmente en la doctrina Iberoamericana, de la que se hace acopio para satisfacer la necesidad de una adecuada definición.



Una definición de acto administrativo debe satisfacer, por un lado, la necesidad teórica intrínseca en su marco conceptual, la forma de actuación de la administración pública sometida a un ordenamiento jurídico administrativo determinado, y por otro lado, de imperativo concreto de construir un instrumento técnico ideológico para la protección de los derechos e intereses de los particulares e incluso del propio interés público.

Para la doctrina española, representada por Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, el acto administrativo es toda decisión unilateral sometida al derecho administrativo que ejecutivamente crea, modifica o extingue una relación jurídica subjetiva, ejercitando una potestad administrativa a través del procedimiento legalmente establecido.

El acto administrativo se puede conceptualizar como una declaración de voluntad motivada, unilateral y concreta de un órgano competente de la administración pública, siguiendo el procedimiento que establece la Ley de lo Contencioso Administrativo, que produce efectos jurídicos directos e inmediatos entre la administración y los sujetos a quienes va dirigido, a partir de su debida notificación.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. **Ob. Cit.** Pág. 27.





“Para emitir "actos de administración", el órgano administrador puede hacer uso, según las circunstancias, de diversos instrumentos jurídicos adecuados a los fines que en la especie persiga. Es así como se vale de los "reglamentos internos" de las "instrucciones", de las "circulares", de las "órdenes de servicio" etc., sin perjuicio de otros actos realizados por órganos administrativos que substancialmente constituyen "actos de administración".<sup>23</sup>

El acto administrativo debe producir efectos con relación a terceros, ajenos a la administración, pero es indudable que existen actos que producen efectos en lo interno de la administración, los cuales no tienen el mismo régimen jurídico que los anteriores. Por lo que es dable distinguir una especie de la otra. Es acto administrativo el que produce efectos externos de la administración con relación a un tercero.

Es acto de la administración el que produce efectos internos o sea con relación sólo para la administración. En ese sentido, si el acto emanado del órgano administrativo no produjera efectos jurídicos hacia el exterior de la administración, no sería acto administrativo. Para que el acto administrativo sea válido, debe ser dictado por un organismo competente y siguiendo el procedimiento que establezca la Ley de lo

---

<sup>23</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Ob. Cit.* Pág. 223.



Contencioso Administrativo, también debe ser motivado y ha de contener una breve referencia a las constancias procesales y a la normativa en que se fundamenta.

En principio, los actos administrativos son válidos y producen efectos desde el momento en que se dictan, sin embargo, esta validez y eficacia depende de su notificación al interesado.

Los efectos jurídicos que produce el acto administrativo deben ser directos e inmediatos, debido a que surgen del acto mismo y no están sujetos al dictado de uno posterior. Las notas típicamente definitorias del acto administrativo son: la producción directa e inmediata de efectos jurídicos hacia los particulares a quienes se dirigen y su impugnabilidad a través de los recursos previstos en la Ley de lo Contencioso Administrativo. Por ello, no serán actos administrativos los informes, los proyectos, los dictámenes, por cuanto son actos preparatorios del mismo.

El acto administrativo no surge por floración espontánea, sino que es el fruto del esfuerzo coordinado de varios órganos que tienden a la consecución del mismo fin. El acto administrativo surge como consecuencia de una sucesión o una cadena de actos de distinto alcance y contenido (procedimiento administrativo) que serían los actos de



trámite que conducen al último eslabón de aquélla, que es el acto final o definitivo en el que se contiene la voluntad de la administración.

La declaración de voluntad, es un elemento indispensable de los actos jurídicos. El acto administrativo contiene una declaración, en cuanto representa una expresión intelectual, por la cual, mediante el análisis de ciertos hechos se les da un determinado significado para crear derechos y obligaciones a favor y a cargo de un sujeto de derecho. Es importante puntualizar que esa declaración de voluntad debe ser concreta, puesto que debe referirse a situaciones particulares y adquiere eficacia después de su notificación al interesado.

## **2.2. Clasificación de los actos administrativos**

Los actos administrativos se clasifican desde distintos puntos de vista de acuerdo con la doctrina moderna. Estos puntos de vista no son excluyentes entre sí, sino complementarios. En este apartado sólo se hará un resumen de la clasificación que se considera más importante, entre ellas, las desarrolladas por los tratadistas Rafael Godínez Bolaños y Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.



a) Por sus efectos pueden ser actos internos y actos externos: los actos administrativos internos, agotan sus efectos, se cumplen, en el seno de la administración sin afectar a los particulares en forma directa (por ejemplo, nombramientos, destituciones, licencias, ascensos, etcétera).

Los actos administrativos externos, surgen efectos fuera del órgano o entidad que los emite y afecta a los particulares o a otras dependencias o entidad del Estado.

Por ejemplo: Otorgar licencias para manejar vehículo.

b) Por el órgano que dicta el acto pueden ser simples y complejos: el acto administrativo es simple, cuando emana de un órgano o entidad (resolución ministerial, de un alcalde, de una corporación municipal, del consejo superior universitario, de un gobernador, etcétera). Y es complejo, cuando es emitido por dos o más órganos o entidades de la administración (por ejemplo, un acuerdo en consejo de ministros, un acuerdo de la asamblea de municipalidades, un acuerdo emitido por dos ministros, o por dos decanos en la Universidad de San Carlos, etcétera).

c) Por los efectos del acto pueden ser limitativo y de ampliación: el acto administrativo es limitativo, cuando contiene provisiones y disminuye el patrimonio de la persona o controla el ejercicio de los derechos de los particulares (por ejemplo: No autorizar una manifestación pública en resguardo del orden; limitar la velocidad en una



carretera, etcétera). Y es de ampliación, cuando aumentan la esfera de los derechos de los particulares a quienes va dirigido, porque se les reconoce el ejercicio de derechos, se elimina obstáculos para que los ejerciten, se les otorgan licencias, concesiones o permisos. (Por ejemplo, el registro de la marca comercial, una rebaja de multa, extender una licencia mercantil, exonerar impuestos, etcétera).

- d) Por la concurrencia de elementos pueden ser válidos o perfectos y viciados o imperfectos: cuando el acto administrativo contiene todos los elementos de fondo o forma necesarios, está ajustado a derecho y al encontrarse firme porque no se impugna o porque se declara sin lugar el recurso, se procede a su cumplimiento o ejecución en forma voluntaria o coactiva; éste es acto válido o perfecto.

Si por el contrario, el acto adolece de la falta de algún elemento esencial de fondo o de forma y es impugnado, y el recurso es declarado con lugar en la vía administrativa o judicial, no produce efectos jurídicos y es un acto viciado o imperfecto, que viola los principios de juridicidad, legalidad y de seguridad.

- e) Por la decisión que contiene el acto puede ser reglados y discrecionales: el acto administrativo es reglado, cuando la norma jurídica señala el procedimiento, los requisitos y el sentido de la resolución que debe emitirse, ya sea negativa o



positiva, es decir que indica al funcionario cómo debe resolver, como norma de observancia obligatoria. Se basa en la existencia de la norma jurídica que establece las competencias (funciones, atribuciones, facultades) de la organización (compuesta por funcionarios y empleados públicos) fijando límites en la toma de decisiones y a la libertad de los funcionarios y empleados públicos, impidiéndoles actuar libremente y con discrecionalidad.

Para limitar la libertad, la norma jurídica precisa el momento, el contenido y la forma de la actividad. Si existe fundamento normativo en las decisiones, el funcionario y el empleado público se sujeta al mismo, obligado a su ejecución y respeto. Las facultades de un órgano están regladas cuando una norma jurídica predetermina en forma concreta una conducta determinada que el órgano obligatoriamente debe seguir.

La redacción de las leyes es una típica actividad humana y no escapa a las hipótesis imprevistas, a los hechos inesperados y complejos, a las normas incompletas, oscuras, ambiguas o contradictorias. Estas situaciones crean el espacio a los actos discrecionales que son aquellos en que se aplican preceptos legales que conceden al órgano administrativo cierta libertad de actuación, pues la norma fija un ámbito de acción y la facultad de elegir entre varias formas posibles



de tomar una decisión, naturalmente dentro de los parámetros que la misma le fija. Ello no implica arbitrariedad.

La necesidad de dejar a la administración pública cierta actividad discrecional deriva de la circunstancia de que es imposible para el legislador tener una visión exacta de los elementos concretos que, al menos en parte y en ciertos casos, condicionan la oportunidad de la decisión administrativa.

La discrecionalidad está limitada por la oportunidad, porque permite escoger opciones y medios para ejecutar las actividades y tomar la decisión; y por la utilidad que obliga a la obtención del bien común o interés general o público. Estos límites permiten afirmar que la discrecionalidad no equivale a libertad absoluta.

- f) Por los efectos que producen en la esfera jurídica de los administrados: actos que aumentan los derechos de los particulares y actos que los limitan. Por ejemplo, los actos administrativos que aumentan los derechos de los particulares son:
  - La concesión: derecho que se otorga a un sujeto para el uso o explotación de bienes del Estado o la prestación de un servicio público. La autorización, licencia o



permiso. Acto en razón del cual la administración autoriza el ejercicio de un derecho preexistente, que ha sido limitado por razones de seguridad, tranquilidad u oportunidad, y que una vez que constata que se satisfacen los requisitos establecidos para su ejercicio, la autoridad lo autoriza. Es de esta forma como se obtiene las licencias de construcción. Entre los actos administrativos que limitan los derechos de los particulares, están: Las órdenes. Son manifestaciones de voluntad que obligan a los particulares a realizar conductas positivas o negativas.

- La sanción: es la manifestación unilateral de la voluntad de la administración que se emplea para castigar a los infractores de las normas legales y reglamentarias, y que tienen carácter aflictivo y represivo.

g) Por lo que hacen constar pueden ser certificaciones, registro y notificaciones.

- Certificaciones: Son manifestaciones que dan validez o autenticidad a constancias de registros. Por ejemplo, constancia de la vida civil de los particulares, constancias del registro de propiedad.





- Registro: Inscripción en documentos o instituciones públicas, de situaciones y derechos de particulares. Por ejemplo, el registro de un nacimiento.
  
- Notificaciones y publicaciones: Implican la participación de conocimiento de actos y situaciones jurídicas.
  
- h) Por el órgano que lo emite pueden ser: unipersonales y colegiados. Son aquellos que provienen de un órgano integrado por un sujeto. En cambio, los colegiados se presentan cuando el órgano está compuesto por una pluralidad de individuos.
  
- i) Por el sujeto a que se refiere pueden ser: singulares los actos dirigidos a un sujeto determinado, por ejemplo, la imposición de una sanción, el nombramiento de un servidor público.

Son plurales aquellos actos destinados a sujetos indeterminados pero identificados o identificables como es el caso de una convocatoria para una licitación pública.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **Ob. Cit.** Pág. 226.



### **2.3. Elementos del acto administrativo**

El acto administrativo está constituido por una serie de elementos que le dan forma y validez, por lo que su conocimiento es de suma importancia, ya que las irregularidades que puedan presentarse en su formación, constituyen vicios que lo afectan. La validez del acto se deriva de una presunción que la ley establece y que subsiste mientras no se demuestre lo contrario, lo cual da al acto administrativo las características de legitimidad y ejecutoriedad.

Si los elementos del acto administrativo faltan o están viciados provocan la nulidad absoluta del acto y el decaimiento del mismo, ya que no es subsanable y se retrotrae todo a la situación anterior, como si no hubiera habido acto. Para que un acto administrativo sea válido y eficaz debe contar con los elementos requeridos por el ordenamiento jurídico para su formación y existencia, es válido en tanto que ha reunido los requisitos que la Ley de lo Contencioso Administrativo establece, y eficaz en virtud de que siendo válido, ha sido notificado debidamente al particular.

No es pacífica la doctrina sobre los elementos del acto administrativo, en este capítulo se hará un resumen sobre los elementos del acto administrativo que se consideran más importantes.



“Elementos formales: particularmente se cree que el elemento de forma más importante de la resolución administrativa es la manifestación escrita en la cual se plasma la manifestación de voluntad del órgano administrativo a través del administrador.

Aunque sin caer en formalismos exagerados la resolución administrativa debe contener partes esenciales en las cuales se mencione todos aquellos elementos que sirven de base para la decisión final, como enumeración de las pruebas, dentro de las cuales se puede encontrar documentos, expertajes, dictámenes jurídicos y técnicos, etc., las consideraciones necesarias, y el fundamento legal en la cual se encuentra contenido la facultada para resolver, es decir, la competencia administrativa.

Elementos de fondo: este es el elemento más importante en la resolución administrativa. Es lo que al final decide el órgano administrativo, ya sea que otorgue o deniegue una petición o impone una sanción administrativa. Esto es lo que en una sentencia sería el POR TANTO es lo que realmente va a producir los efectos jurídicos, pues que se trata de la declaración de voluntad del órgano”.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Ob. Cit.** Pág. 74.



De acuerdo con sus características, los elementos del acto administrativo pueden agruparse en subjetivos, objetivos y formales.

- a) Subjetivo: el elemento subjetivo está integrado por el órgano administrativo que emite el acto, que en ejercicio de la función administrativa establece situaciones jurídicas; es decir crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones, de manera individual o concreta y con efectos jurídicos directos.

Para que el acto administrativo tenga validez, el sujeto que ejerce la función administrativa debe contar con dos elementos importantes: la competencia y la voluntad. En cuanto a la competencia, los órganos administrativos para su debida actuación deben contar con las facultades que el ordenamiento jurídico les confiere, la cual puede ser en razón de materia, grado, territorio, tiempo y cuantía.

En cuanto a la voluntad, ésta es considerada como un impulso psíquico, un querer, la intención, la actitud consciente y deseada, que se produce en el órgano administrativo, atendiendo a los elementos de juicio que se le aportaron o que recabó en ejercicio de su función.



Como el titular del órgano que emite la resolución es un funcionario, su voluntad como persona física debe estar exenta de vicios para poder expresar la voluntad de la administración, por lo tanto, además de ser una persona capaz civilmente y de tener la condición legal de funcionario, su actuación debe estar exenta de error, dolor, violencia e intimidación

- b) **Objetivos:** los elementos objetivos del acto administrativo son el objeto, el motivo y el fin. El objeto es la materia o contenido del acto; es decir, es aquello sobre lo que incide la declaración administrativa. En consecuencia, el objeto del acto administrativo está constituido por los derechos y obligaciones que el mismo establece.

El objeto del acto administrativo debe contener ciertos requisitos: ha de ser lícito, posible y determinado o determinable. Es decir, que el contenido a que se refiere el acto sea real y pueda ser materia de la actuación de la administración de acuerdo con la ley, y que sea posible su realización y expresarse de manera clara y precisa a fin de que el gobernado, a quien se le dirige el acto, esté en aptitud de conocer plenamente su contenido.



El motivo, también llamado presupuesto de hecho y causa está constituido por, las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto; es decir, son los antecedentes que preceden y provocan el acto y, por ello, se ha dicho que el motivo constituye la razón de ser del mismo.

El fin es el propósito que se persigue con la emisión del acto, es el "para qué" de su emisión, que en materia administrativa siempre corresponde a la satisfacción del interés público. Su contenido se deriva de la voluntad del legislador expresada en la ley, por lo que su inobservancia da lugar al desvío de poder, que es la aplicación de potestades para fines distintos de los previstos en la norma.

- c) Formal: el elemento formal del acto administrativo está integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión por escrito y su comunicación a los interesados. La observancia del procedimiento es un aspecto muy importante para la integración de la voluntad administrativa, sobre todo con relación al respeto de los derechos del particular, por lo que sí se afectan sus defensas, procede la declaración de su nulidad. Respecto a la exteriorización del acto administrativo, la regla general es que sea de manera expresa y por escrito.



En cuanto a la exteriorización del acto administrativo por escrito, vale decir que éste debe cumplir por lo menos los siguientes requisitos:

- Fecha de emisión, autoridad que lo emite, estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate y para finalizar la firma del funcionario y el nombre de las personas a las que vaya dirigido.

d) Disposiciones legales en que se fundamenta: los medios de publicidad del acto administrativo, estos consisten en aquellas formas reguladas por el ordenamiento jurídico a través de las cuales se hace del conocimiento de los gobernados.

La existencia de dichos actos, a fin de que puedan surtir sus efectos, puesto que cuando el acto no se ha hecho del conocimiento del sujeto pasivo, y en algunos casos de los terceros, no produce efectos jurídicos, razón por la cual la falta de publicidad no afecta la validez del acto, sino su eficacia. La primera se refiere a que el acto debe hacerse del conocimiento de los administrados mediante inserción en el Diario Oficial, y la notificación, que es una forma de dar a conocer el acto de una manera concreta”.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **Ob. Cit.** Pág. 226.



Otra clasificación de los elementos del acto administrativo:

- a) **Competencia:** Aptitud legal que tiene un órgano para actuar, en razón del lugar, la materia, el tiempo y el grado.
  
- b) **Causa:** Son los antecedentes y circunstancias de hecho y de derecho existentes al momento de emitirse el acto, considerados por la administración para el dictado del mismo.
  
- c) **Motivación:** Es la expresión de las razones que han llevado al órgano administrativo a dictar el acto, así como la expresión de los antecedentes de hecho y de derecho (causas) que preceden y lo justifican, ello para determinar la legitimidad del acto. La falta de motivación equivale a una falta de fundamentación y puede afectar la validez del acto, ya que la administración pública no puede obrar arbitrariamente.
  
- d) **Objeto:** Es la resolución adoptada por la administración pública en el caso concreto, es el efecto práctico que se pretende obtener con el acto.





- e) **Procedimientos:** Son los pasos que deben darse previamente a la emisión del acto. En los casos en que la resolución, pudiere afectar derechos constitucionales; la administración, previo dictado, debe solicitar el dictamen al departamento legal que corresponda al órgano.
- f) **Finalidad:** El fin del acto administrativo consiste en la satisfacción del interés público. Es el objetivo tenido en cuenta por el legislador al redactar la norma; no se pueden perseguir fines encubiertos, es decir, que la finalidad no debe ser contraria al ordenamiento jurídico.

#### **2.4. Caracteres del acto administrativo**

- a) **Presunción de legitimidad:** Salvo prueba en contrario, se presume la legitimidad del acto administrativo, es decir, que ha sido dictado de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.

El acto administrativo goza de la suposición que ha sido dictado con arreglo al ordenamiento jurídico. La presunción implica la suposición que el acto administrativo ha sido dictado con arreglo a las normas que debieron condicionar su emisión, en tal virtud



la presunción de legitimidad que ostentan los actos administrativos, se presume que toda la actividad de la administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico, presunción que subsiste en tanto no declare lo contrario por el órgano jurisdiccional; por esa razón se establece que el acto administrativo goza de presunción de legitimidad.

La principal consecuencia que un acto administrativo carezca de la presunción de legitimidad es la posibilidad que el particular desobedezca válidamente el acto que denote la ausencia de tal presunción, si el vicio es manifiesto o a partir de su comprobación, si se trata de un vicio grave solo evidenciado con posterioridad. Esto no implica de modo alguno de incitar a la desobediencia de la autoridad pública.

La desobediencia referida significa que el administrado no pueda incumplir el acto por su cuenta y riesgo, de modo que si en definitiva se resuelve (administrativa o judicialmente) que el acto adolecía de algún vicio grave y manifiesto, no se le debe castigar por ello; y, a la inversa si no se demuestra que el acto padecía de algún vicio, el particular debe ser sancionado de conformidad con lo que establezca y, además del cumplimiento obligatorio del acto que reclamo viciado.



Lo cierto es que el acto administrativo se sujeta al examen la legitimidad por órgano jurisdiccional. De lo que se deduce que no posee carácter de definitivo ante el derecho, puesto que se puede revocar por sentencia del Organismo Judicial, teniendo en este caso como sistema la justicia retenida del Organismo Judicial, a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

b) Ejecutoriedad: Es la posibilidad de que la propia administración pública provea a la realización de sus propias decisiones, cuando el orden jurídico le ha concedido expresa o implícitamente tal atribución. La ejecutoriedad puede ser:

- Propia: significa que la administración dicta el acto y provee por sí sola a su cumplimiento; sólo es procedente cuando la norma jurídica la faculta a ello expresa o implícitamente.
  
- Impropia: se presenta en el supuesto en que la decisión, emanada de la administración, obtiene su cumplimiento por medio de una resolución judicial a instancia de la administración. Es decir, que la decisión emana de la administración pero es ejecutada por la vía judicial.



c) Declaración: los actos administrativos son declaraciones en cuanto que son manifestaciones con trascendencia externa. Estas declaraciones pueden ser:

- De voluntad: Equivalen a negocios jurídicos, que crean o modifican situaciones jurídicas. Por ejemplo, una multa o una licencia.
  
- De deseo: La administración puede manifestar su aspiración de transformar o crear determinadas situaciones jurídicas. Por ejemplo, una convocatoria de oposiciones.
  
- De juicio: La administración puede emitir su opinión acerca de un determinado asunto. Por ejemplo, una calificación.
  
- De conocimiento: Cuando la administración puntualiza y acredita ciertos hechos. Por ejemplo, una certificación.

Los actos administrativos más importantes son los primeros, o sea, aquellos que contienen declaraciones unilaterales de voluntad creando derechos y obligaciones.



- d) Unilateralidad: son de carácter unilateral, a diferencia de los contratos que implica su unificación conviniéndose la realización de una conducta libremente acordada por cada una de las partes. En el acto, la administración puede imponer determinadas conductas a los particulares de acuerdo con el ordenamiento jurídico administrativo.
- e) No normatividad: los actos administrativos tienen naturaleza no normativa. Con ello se pretende distinguir entre los actos y las normas jurídicas procedentes de la administración. No siempre se admite una separación estricta entre actos y normas administrativas.

## **2.5. Origen administrativo del acto**

Los actos administrativos emanan de órganos de la administración. En la práctica, no es siempre fácil saber cuando se está ante un órgano de la administración y cuando se actúa con base al derecho administrativo.

Hay actos de órganos distintos a los estrictamente administrativos que tienen la consideración de actos administrativos. Esta equiparación tiene como objetivo asimilar



su régimen jurídico de revisión por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, evitando que queden exentos de control jurisdiccional.

### **2.5.1. Los actos políticos**

Estos actos emanan de órganos que lo son también de la Administración, pero no son considerados actos administrativos, pues se trata de órganos superiores que se encuadran en el Poder ejecutivo y participación de la sustancia política que es propia de los órganos soberanos.

Tradicionalmente, los actos políticos se venían equiparando a los actos discrecionales y los reglamentos. Esta concepción permitía a las autoridades administrativas, incluso de orden inferior, dictar actos que caían fuera del control jurisdiccional.

### **2.6. Sometimiento al derecho administrativo**

Los actos administrativos están sometidos al derecho administrativo. Es importante distinguir entre acto administrativo y acto de la administración. Hay determinados actos



de la administración no sometidos al derecho administrativo sino al derecho privado (civil, laboral, mercantil). En estas actuaciones de la administración sometidas a otros ordenamientos hay una fase que sí debe ser calificada de administrativa y constituye lo que suelen llamarse actos separables. Por ejemplo, si la Universidad de San Carlos de Guatemala contrata un jardinero, este acto tiene naturaleza laboral, pero antes de la contratación concreta ha podido tener lugar una serie de actos como el acuerdo de la Junta de Gobierno, del Rector que sí tiene naturaleza administrativa.



## CAPÍTULO III

### 3. La acción

La acción es una institución del derecho procesal que muy pocos procesalistas se han abstenido de pronunciar su concepto al respecto, por lo que con el objeto de sintetizar los mismos, a continuación se señalan algunos:

- a) Chiovenda: define la acción como “el poder jurídico de dar vida a la condición para la actuación de la voluntad de la ley”.<sup>27</sup>
  
- b) Eduardo J. Couture: el profesor uruguayo definió la acción como “el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles la satisfacción de una pretensión”.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Chiovenda, Giuseppe. **Ensayos de derecho procesal civil**. Pág. 76.

<sup>28</sup> Couture Etcheverry, Eduardo Juan. **Fundamentos del derecho procesal civil**. Pág. 47.





- c) Devis Echandía: acción “es el derecho público, cívico, subjetivo, abstracto y autónomo, que tiene toda persona natural o jurídica, para obtener la aplicación de la jurisdicción del Estado a un caso concreto mediante una sentencia, a través de un proceso”.<sup>29</sup>
- d) Hugo Alsina: la acción “es un derecho público subjetivo mediante el cual se requiere la intervención del órgano jurisdiccional para la protección de una pretensión jurídica”.<sup>30</sup>
- e) Opinión Personal: Me parece muy inteligible y acertada la definición que hace Chiovenda porque sitúa a la acción dentro del derecho público, y considera que la acción es un derecho potestativo, público, subjetivo y autónomo que obra como condición para la actuación de la voluntad de la ley, a través de los órganos jurisdiccionales del Estado.

Actualmente puede decirse que el concepto de la acción como derecho público subjetivo que tiende a provocar la función jurisdiccional del Estado a efecto de tutelar o proteger una pretensión jurídica, está bastante arraigado; se le considera

---

<sup>29</sup> Devis Echandía, Hernando. **Teoría general del proceso**. Pág. 64.

<sup>30</sup> Alsina, Hugo. **Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial**. Pág. 96.



así como independiente del derecho material o lo que pueda designarse como pretensión jurídica material.

Es un derecho autónomo por el cual se requiere la intervención del Estado para que ejercite su función jurisdiccional.

### **3.1. Derecho de acción**

A partir del momento en que el Estado asume el control del ordenamiento jurídico y prohíbe el empleo de la violencia en la defensa particular del derecho, se concede a los ciudadanos la potestad de requerir la intervención del Estado, para la tutela y protección de sus derechos, cuando el arreglo directo o la solución pacífica del conflicto no es posible en forma extraprocesal.

A esa potestad la doctrina le ha asignado el nombre de acción o derecho de acción, que a la par de la jurisdicción y el proceso, integra la trilogía estructural, que se constituye en conceptos correlativos e integran los tres capítulos fundamentales del derecho procesal, cuyo contenido no es otro que el conjunto de normas que regulan la actividad jurisdiccional del Estado.



### 3.1.1. Problemática

Sin embargo, la gran cantidad de conceptos relativos a la acción hacen surgir ciertas confusiones entre instituciones del derecho procesal, como por ejemplo la acción con el derecho de accionar y acción con la demanda.

- a) Acción y derecho de accionar: según lo apuntado, acción no es lo mismo que derecho de acción o derecho de accionar. La acción es algo dinámico; la acción se ejerce, no se tiene. Cuando se habla de tener acción, se la está confundiendo posiblemente con el derecho material, y en este error se redunda, cuando se dice que se tiene acción y derecho. Por lo que, hablar de derecho de acción o de derecho de accionar como equivalente de acción procesal es otra impropiedad, ya que este derecho de acción no sería una expresión procesal
  
- b) Acción y demanda: en tanto que la demanda, considerada como el acto procesal de parte por medio del cual se plantea la pretensión para que se inicie el respectivo proceso. La demanda se constituye, en el primer acto procesal y, en el más importante para la parte actora, en el cual va implícito el ejercicio de la acción. Por lo que se puede concluir en que la demanda se ejerce el derecho de acción, que contiene la pretensión, con la cual se inicia el proceso.



c) Acción y derecho: la acción procesal naturalmente puede ser infundada, por no tenerse norma legal en que apoyar la pretensión, en una palabra por carecer de derecho, y en este supuesto la acción no puede prosperar, pero en todo caso la acción se habrá ejercitado y la actividad jurisdiccional se habrá puesto en movimiento. Entendido esto, es obvio que la acción es independiente del derecho.

### **3.2. La acción jurisdiccional**

Es el derecho de acceso a los juzgados y tribunales solicitando que ejerzan la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Es un derecho abstracto que se satisface con una resolución judicial que acuerde la admisión a trámite de lo solicitado.

También se satisface con una resolución judicial que declare la inadmisibilidad a trámite. En una visión actual de esta categoría, se puede indicar que es un derecho público abstracto, ya que en la mayoría de los Estados occidentales poseen este derecho como una categoría fundamental de sus ordenamientos jurídicos, específicamente en su constitución. La acción jurisdiccional es el derecho de acceder una resolución judicial sobre el fondo del asunto.



Es el derecho a la acción en sentido concreto. Se satisface con una resolución judicial favorable y con una desfavorable. No debe confundirse la acción jurisdiccional con la acción o ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes.

### **3.3. Evolución histórica**

Al remontarse al derecho romano, determina que la acción no permaneció estática, sino por el contrario cambió notablemente, según los distintos sistemas procesales. En la legislación romana, la acción era una forma de procedimiento, es decir, designaba los trámites por medio de los cuales se sustanciaba un juicio; no comprendía pues, el derecho de reclamar sino únicamente las formalidades o sea el procedimiento.

En el sistema del procedimiento formulario, cambió su noción y hasta fue definida por Celsus, citado por el Dr. Mario Aguirre Godoy, de la siguiente manera: “la acción era el derecho de perseguir en juicio –ante el iudex-lo que a cada uno se le debe (Nihil aliud est actio, quam jus quod sibi debetur, iudicio persequendi). Sin embargo, esta definición fue recogida por Justiniano en las Institutas, consagrándose ya la acción



como aquella necesaria para perseguir mediante el juicio la efectividad de los derechos (Jus perseguendi in iudicio quod sibi debetur)<sup>31</sup>.

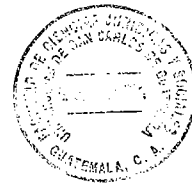
Al desaparecer el sistema formulario y ya con el procedimiento extraordinario, la acción pasó a ser un elemento del derecho, con el cual se confundía; el titular de derecho podía ejercer la acción y así ya no se preguntaba sobre si una persona tenía derecho a una cosa, sino si tenía acción para reclamarla. Por lo significativo, recuérdese la tradicional división del derecho en Roma: Personas, cosas y acciones.

Esta alusión histórica es importante para destacar el punto de partida de este concepto fundamental, pero algunos procesalistas como Alcalá Zamora y Castillo, señalan no obstante el respeto que les merece el derecho romano y sus cultivadores, que aquél ha ejercido influencia nociva para el derecho procesal en particulares extremos.<sup>32</sup> Así sucedió bajo el influjo de la división de personas, cosas, acciones, erigida poco menos que en dogma jurídico de la Santísima Trinidad, la independización del derecho procesal, institucionalmente vinculado al último sector, se retrasó durante siglos y más siglos.

---

<sup>31</sup> Aguirre Godoy, Mario. **Derecho procesal civil**. Pág. 49.

<sup>32</sup> Alcalá Zamora-Castillo, Niceto. **Proceso, autocomposición y autodefensa**. Pág. 12.



El predicamento de que gozaron las teorías privatistas acerca de la naturaleza jurídica del proceso a saber: la contractualista, abandonada no hace aun mucho, y la cuasi contractualista, todavía con adeptos-, basada en erróneas interpretaciones del derecho romano o, mejor dicho, manifiestamente inadaptables a la mecánica de un proceso distinto del ordo iudiciorum privatorum (legis acciones y per formulas), sólo puede explicarse merced a su real o supuesto entronque romanista; finalmente, la verdadera índole de la acción quizás se hubiese dilucidado hace bastantes años si los procesalistas se hubiesen preocupado un poco menos del Derecho Romano, a fin de ocuparse un poco más de la realidad procesal.

El concepto de la acción como elemento del derecho, pasó a la llamada Escuela Clásica, que influyó notablemente con su doctrina sobre la acción, expuesta por Savigny en su obra Sistema del Derecho Romano Actual.

“La argumentación fundamental radica en que la acción resulta de la violación de un derecho, de donde se colige que no puede existir acción sin concebir la existencia de un derecho, cuya violación origino aquélla; es decir, la acción es el derecho en movimiento. No puede suponerse un derecho sin la acción necesaria para hacerlo efectivo ni la acción se entiende sin la existencia de un derecho al cual garantiza.



En realidad se afirma que acción y derecho no son más que dos aspectos de la norma jurídica: uno activo y otro pasivo”.<sup>33</sup>

### 3.4. Naturaleza de la acción

“La acción, considerada desde un punto de vista jurídico, es un medio de promover la resolución pacífica y autoritaria de los conflictos intersubjetivos de intereses y derechos aparentes. Se trata de un medio indirecto, en oposición a la acción directa o autodefensa, proscrita, la acción en sentido estrictamente jurídico, nació para que aquélla dejase de existir.

Dentro de la institución de la acción existen corrientes que han permitido explicar su naturaleza, por lo que abordaré, al menos, una agrupación de tales doctrinas.

En primer lugar, existe las doctrinas monistas. Confunde la acción con el derecho material o bien eliminan a éste. A) Hasta mediados del siglo XIX, predominó la doctrina que identificaba la acción con el derecho subjetivo material (doctrina derivada de

---

<sup>33</sup> Aguirre Godoy, Mario. **Ob. Cit.** Págs. 42, 43 y 44.





Roma), en la que predomina la idea de este último (hasta Windscheid). B) Ya (en plena torre de Babel) con respecto a la multiplicidad de doctrinas que, diferenciando a la acción del derecho subjetivo material, difieren entre ellas, aparece una doctrina –que es aprovechada por la política- que niega la existencia del derecho subjetivo. (Sobre todo Alemania, a partir de 1932; desarrolló de la doctrina política nacional-socialista).

Se niega a la acción toda calidad de derechos subjetivo frente o contra el Estado por negar también que éste cumpla en el proceso con un deber especial de protección, y si, al contrario, con uno de tipo general (misión general de protección jurídica). Esta doctrina es una manifestación de la tendencia doctrinal –y política- alemana de lucha contra el derecho subjetivo (Seydel, Höhn, Volkmar, Franck y otros). Doctrina monista por eliminar la idea de derecho subjetivo quedando, por lo tanto, la acción aislada y a merced de la voluntad del Führer.

Otra doctrina –de talante superior, muy distinta de la anterior- que también podría calificarse de monista en cuanto a la identificación de la acción con el derecho subjetivo material, es la derivada de estudios romanísticos modernos, según la cual, la acción – mejor dicho, la actio- sería la base y origen de todo derecho subjetivo; el prior fue la acción; su consecuencia, la creación mediante ella, del derecho subjetivo (Binder, Lois Estevez, D´Ors Pérez).



Dentro de las doctrinas dualistas se puede instituir las siguientes, (Que diferencia a la acción del derecho subjetivo material). Impulsadas por la polémica entre Windscheid y Muther (en España, Vicente y Caravantes). Entre tales teorías –sin ánimo de enumerarlas exhaustivamente- se hallan:

- a) La que fija la naturaleza de la acción como un derecho objetivo a obtener una sentencia (en abstracto) como tutela jurídica (Dégenkolb y otros).
- b) La que considera a la acción como un derecho subjetivo concreto, dirigido a obtener una sentencia favorable (Wach, Hellwig, Schmidt, Pohle, Schlosser).
- c) La que fija ser la acción un derecho potestativo, bien dirigido frente al sujeto pasivo (Chiovenda), bien frente al Estado (en algún momento, Calamandrei)<sup>34</sup>.

– La primera, siendo la teoría de la acción abstracta, en la que aparece, con la llamada teoría de la acción abstracta, la cual afirma que la acción es dada, no sólo a quien tiene razón, sino a cualquiera que se dirija al juez en demanda de una

---

<sup>34</sup> Fairén Guillén, Víctor. **Teoría general del derecho procesal**. Págs. 75,76 y 77.



decisión sobre una pretensión; la acción, por consiguiente, puede ser deducida, aun por quien esté equivocado y por ello es abstracta del fundamento de la demanda.

Para los partidarios de la teoría abstracta, lo importante es desvincular e independizar la acción, del derecho sustantivo o material, sin que tenga importancia o de un derecho abstracto y genérico, sin que incida cuál es la relación jurídica sustantiva. Son dos las características fundamentales de esta teoría: a) la idea de que la acción es un derecho contra el Estado; b) la idea de que la acción es un derecho abstracto, que pertenece a cualquier hombre por el simple hecho de tener personalidad jurídica, y que es enteramente independiente de los derechos de fondo que se pretende hacer efectivos en juicio.

- La segunda, instituye la teoría de la acción concreta, que consideraron a la acción como un derecho que se dirige, contra el Estado y contra el adversario, como un derecho público, al juicio y a la sentencia.

Este derecho, a la tutela jurídica, pertenece al derecho público. De allí sus caracteres: es un derecho público al que corresponde por parte del Estado la obligación de dispensar la tutela del derecho, pero es un derecho concreto, debido a que su eficacia afecta sólo al adversario; la acción corresponde a quien tiene



derecho a una sentencia favorable. La acción aparece así como un derecho distinto, pero que pertenece sólo a quienes tienen un derecho subjetivo sustantivo o material.

- La tercera teoría de la acción como un derecho autónomo, independiente y potestativo, al instituir que la acción es un derecho independiente del derecho subjetivo que se reclama en juicio. Lo que significa que se trata de un derecho instrumental, en cuanto tiende a satisfacer otro derecho. Además, se encuentra dentro de los derechos potestativos, puesto que la persona no está obligada a interponer su acción aunque tenga ese derecho.

### **3.5. Características de la acción**

- a) La acción es un derecho subjetivo que genera obligación: el derecho potestad se concreta a solicitar del Estado la prestación de la actividad jurisdiccional, y ésta se encuentra obligada a brindar la misma mediante el proceso.
  
- b) La acción es de carácter público: es público en el sentido que su finalidad es la satisfacción del interés general sobre el particular, mediante la composición de los



pleitos y el mantenimiento del orden y paz social, evitando la justicia por la propia mano del hombre.

- c) La acción es autónoma: la acción va dirigida a que nazca o se inicie el proceso, no habrá este último sin el ejercicio del primero, y se diferencia con el concepto de pretensión que se verá más adelante.
  
- d) La acción tiene por objeto que se realice el proceso: La acción busca que el Estado brinde su jurisdicción mediante un proceso, y como se dijo, no habrá tal proceso sin una previa acción ejercida por el ciudadano que busque la tutela que brinda el Estado.

La acción a diferencia de la pretensión como se verá, busca que se emita algún pronunciamiento, que se dicte sentencia, bien sea favorable o desfavorable.

La acción es un derecho de toda persona, bien sea natural o jurídica.



### 3.6. La acción en el ordenamiento jurídico guatemalteco

Sobre el tema de la acción procesal en particular, debe destacarse que el Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto Ley Número 107, no define la acción ni la pretensión con claridad, se encuentra regulado en el artículo 51: "...Pretensión Procesal. La persona que pretenda hacer efectivo un derecho, o que se declare que le asiste, puede pedirlo ante los jueces en la forma prescrita en este Código. Para interponer una demanda o contrademanda, es necesario tener interés en la misma."

El precepto legal en su articulado confunde a la acción con la pretensión, pero es claro, cuando regula "...puede pedirlo ante los jueces...", que se refiere a la acción, haciendo uso de la teoría de la acción en sentido concreto, como derecho a una sentencia favorable para el actor.

Cuando instituye "declare que le asiste,...Para interponer una demanda o contrademanda, es necesario tener interés en la misma", se reconoce la vinculación entre derecho y acción de manera que faltando el derecho la acción no existe y debe declararse improcedente.



### 3.7. Diferencia entre acción y pretensión

La consideración casi clásica de la pretensión como un acto, la acción como un derecho, ha originado la crítica de que no se puedan comparar las dos nociones, que por su diferente entidad; pero en realidad, se ha olvidado que la idea de pretensión como acto, envuelve su contenido de derecho que se pretende, el cual derecho, aparecerá a través de los elementos de la pretensión que son fundamentación y petición concreta; por lo que también se puede admitir como posterior al derecho de acción, un derecho de pretensión.

El derecho de acción, tal y como se concibe, se ha confundido frecuentemente con la pretensión por lo expresado; por A) haberse considerado a la pretensión por algunos autores, como un simple acto, pero sin atribuirle la nota jurídica correspondiente (la de derecho, explicitando, concretando el de acción), y B) por el hecho de que en no pocos ordenamientos procesales se ejercita el derecho de acción, se le desarrolla mediante el de pretensión y ambos se condensan en un solo acto procesal.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Chacón Corado, Mauro. **Los conceptos de acción, pretensión y excepción.** Págs. 24, 32, 34, 36.



Al derecho de pretensión-secuencia, desarrollo concreto del derecho de acción hay que atribuir las notas esenciales para que triunfe de fundamentación de legitimación y de petición concreta.

Pero la eficacia del derecho a pretender, está condicionada por la legitimación en concreto; esto es, por la necesidad de que el que pretende se halle en determinada relación con el interés que alega como violado.

Es obvio que en la práctica, cualquier persona, aunque no esté legitimada, puede formular una demanda (acto de pretender, exteriorización del derecho a pretender); hasta que se pruebe su falta de legitimación habrá proceso.

“Si el derecho de acción, es el de obtener una actividad jurisdiccional, cualquiera que sea su contenido el de pretensión procesal, es el de que se efectúen todos los actos necesarios para el reconocimiento del derecho (así para Carnelutti, era, un desarrollo del derecho de acción); esto es, un derecho a obtener actos procesales hasta la sentencia y su ejecución (derecho abstracto, sea la sentencia favorable o desfavorable; se ha supervalorado la famosa frase derecho a no tener razón (Chiovenda) o derecho a hacerse dar la razón aunque no se tenga (Levi).





Si la acción, para existir como derecho, no precisa sino una simple apariencia de interés jurídico o derecho, la pretensión, para prosperar siendo acogida en la sentencia, precisa de una evidencia transformada en existencia de ese derecho material (Wach, Sauer)<sup>36</sup>.

En conclusión, se establece que el derecho de acción, corresponde la facultad de acudir a los tribunales para que efectúen una actuación, es decir, ponerlo en movimiento, mientras que el derecho de pretender, concierne una vez, el tribunal ha actuado, por lo que se exhibe ante él, la legitimación en concreto, la fundamentación o razón, y la petición concreta que se deduce.

### **3.8. Clases de acciones**

- a) “Acciones reales y acciones personales: según el jurista Gayo, una acción es personal (actio in personam) cuando reclamamos frente a quién está obligado con nosotros, como consecuencia de un contrato o un delito, como por ejemplo, una deuda: si el deudor no paga, entonces el acreedor tiene que iniciar un proceso ejecutivo, siempre y cuando medie un título ejecutivo o de lo contrario será

---

<sup>36</sup> Fairén Guillén, Víctor. **Ob. Cit.** Pág. 80.



procedente iniciar únicamente un proceso ordinario para reclamar el(los) derecho(s) pretendido(s).

Una acción es real (actio in rem) cuando decimos que un objeto es de nuestra propiedad o que un derecho nos compete. Las acciones personales servían para proteger un derecho de obligación, y las acciones reales para proteger un derecho real.

- b) Acciones civiles y acciones honorarias: las acciones civiles son las concedidas por el derecho civil para proteger determinadas relaciones jurídicas, contempladas en él de antemano.

Por otro lado, las acciones honorarias son aquellas creadas y concedidas por el magistrado (normalmente por el Pretor ) para proteger aquellas relaciones no contempladas en el derecho civil.

Entre las acciones honorarias distinguimos también las acciones útiles y las acciones in factum. Las primeras son acciones civiles que el Pretor extendía a otros supuestos semejantes no incluidos en el derecho civil. Las acciones in factum son



las creadas por el magistrado para proteger un supuesto nuevo, no reconocido en el derecho civil.

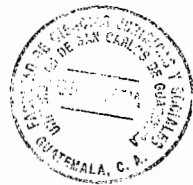
- c) Acciones reipersecutorias, penales y mixtas: las reipersecutorias persiguen la devolución de una cosa de la que hemos sido privados, o la reparación de un daño que se nos ha causado.

Su función es, pues, la de indemnizar al afectado. Las acciones penales persiguen el pago de una pena pecuniaria (poena) por parte del responsable, por lo que su función es punitiva. Acciones mixtas son las que persiguen la indemnización, pero también tienen carácter punitivo.

- d) Acciones de estricto derecho y acciones de buena fe: las acciones de estricto derecho (strictii iuris) son aquellas en las que no se deja al juez margen de duda o de matiz para su resolución. Al contrario, en las acciones de buena fe (bona fides) se le deja al juez un amplio margen de valoración para su resolución”<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Fernández, Miguel Ángel. Clases de acciones. [http://es.wikipedia.org/wiki/Acci%C3%B3n\\_jurisdiccional](http://es.wikipedia.org/wiki/Acci%C3%B3n_jurisdiccional). Consultado: 10-03-2014.



## CAPÍTULO IV

### **4. Fundamentos jurídico-doctrinarios que informan la acción y la nulidad absoluta de los actos administrativos por transgresión al ordenamiento jurídico en Guatemala.**

En el presente capítulo se analiza jurídicamente los actos administrativos por disposición de la ley, los cuales nacen al mundo jurídico amparados por la presunción de legalidad, gozando de fuerza jurídica formal y material y en consecuencia aun cuando tengan vicios se reputan válidos y productores de su natural eficacia jurídica, hasta tanto se declare la extinción de sus efectos en vía 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 el Estado de derecho se encuentra en ejercicio de sus potestades actúa en desconocimiento de algunos principios, sus decisiones serán susceptibles de ser



recurridas en vía administrativa o contencioso administrativa por transgredir el ordenamiento jurídico dentro del cual debe desenvolverse y dependiendo de la gravedad del vicio que contengan podrán ser declaradas nulas o anuladas.

#### **4.1. El procedimiento**

Ya se estableció que la competencia es una facultad otorgada por la ley, también que el procedimiento es una facultad reglamentaria. El reglamento marca el procedimiento que se debe emplear en el ejercicio de la función administrativa. El procedimiento son los pasos que se tienen que seguir en el expediente administrativo.

Como tema conexo del derecho procesal administrativo, es de suma importancia abordar en una definición de procedimientos administrativo, puesto que de estos deviene, como finalidad principal el acto o resolución administrativa, que al final es lo que va a producir los efectos jurídicos hacia los particulares y en la medida que la administración tiene fijadas una serie de tareas a cumplir y fines a perseguir, los órganos administrativos deben seguir un determinado cause o lineamiento para hacerlo, es lo que se denomina procedimiento administrativo.



Se estudiará en este apartado lo que respecta al procedimiento administrativo, desde las formas de iniciarlo, principios que lo inspiran hasta su conclusión y todo lo que a él respecta, se tratará de dar una visión generalizada de lo que significa y ante todo el procedimiento administrativo en Guatemala.

De acuerdo con las doctrinas modernas hay dos elementos que devienen fundamentales: La fijación de un supuesto de hecho, la participación de un sujeto interesado o interesados, la de órganos administrativos. Supone también un orden determinado en intervenciones diversas en el que todos los hechos, trámites, audiencias, dictámenes deben ser cumplidos hasta cumplir con la decisión final, con el que concluye el procedimiento.

El procedimiento administrativo tiene que estar desarrollado por una serie de formalidades esenciales, que van desde lo legal hasta lo reglamentario, que dan seguridad jurídica y una garantía para los particulares, con las que se evita la arbitrariedad del órgano administrativo y con la finalidad de obtener un resultado determinado, asegurando el interés general. El procedimiento es una sólida garantía de los diversos intereses, tanto de la administración como de los particulares. La administración debe garantizar el interés general, que desde luego prevalece sobre el interés particular, por esos queda obligada a seguir con las etapas señaladas en el ordenamiento jurídico.



En lo que se refiere a los procesos técnicos se deben distinguir, dice el Maestro Serra Rojas: “Cuando el procedimiento es ordenado por una ley administrativa y cuando dicho procedimiento queda a la libre determinación de la propia administración”.<sup>38</sup>

Cabe señalar que, aun y cuando quede a la disposición de la administración, la norma jurídica deja señalado cuales son los lineamientos que se deben seguir dentro del procedimiento. Para ello el Artículo 1 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece en su segundo párrafo: “...El órgano administrativo que reciba la petición, al darle trámite deberá señalar las diligencias que se realizarán para la formación del expediente. Al realizarse la última de ellas, las actuaciones estarán en estado de resolver para el efecto de lo ordenado en el párrafo precedente. Los órganos administrativos deberán elaborar y mantener un listado de requisitos que los particulares deberán cumplir en las solicitudes que les formulen...”

Con esta norma se le garantiza al administrado que se realizarán únicamente las formalidades o trámites que están establecidos en las leyes y reglamentos, o en caso que el procedimiento quede a la libre determinación de la propia administración y que se señalaron en la resolución de trámite.

---

<sup>38</sup> Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**. Pág. 54.



Como primera cuestión al definir al procedimiento administrativo hay que precisar que la elaboración del acto administrativo, debe estar sujeto a una forma establecida por las normas legales y reglamentarias y que se le designa como la última expresión del procedimiento administrativo<sup>39</sup>. Esto significa que el acto administrativo no puede ser producido de cualquier manera a voluntad del titular del órgano administrativo, que ejerce la competencia del mismo, por el contrario tiene que seguir el procedimiento determinado, cuidando cumplir con los principios, especialmente el de defensa, audiencia previa y el derecho del particular de ser oído.

En fin del procedimiento existen múltiples definiciones las que se analizarán de acuerdo a su importancia, de los distintos autores del derecho administrativo.

Para Acosta Romero, el procedimiento administrativo significa "La serie de actos en que se desenvuelve la actividad o función administrativa".<sup>40</sup>

Rodríguez Lobato Raúl, mencionado por el autor Manuel del Río González, indica que, "procedimiento administrativo es la parte del derecho administrativo que estudia las

---

<sup>39</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, **Ob. Cit.** Pág. 173.

<sup>40</sup> Acosta Romero, Miguel. **Ob. Cit.** Pág. 340.





reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación administrativas”.<sup>41</sup>

Para Carlos E. Delpiazzo, extraordinario amigo y miembro del foro iberoamericano de derecho administrativo, en su obra “Derecho Administrativo Uruguayo”, establece que el procedimiento administrativo es: “La serie, secuencia o sucesión de actos jurídicos y operaciones materiales que constituye el elemento ordenador y sistematizador del desenvolvimiento de la función administrativa”.<sup>42</sup>

El procedimiento administrativo para la mayoría de autores debe ser conceptualizado como: La serie de fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por o ante las autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos cuya finalidad es la decisión administrativa.

Del procedimiento no se puede decir que se trata de una serie de actos, no todas las etapas el procedimiento administrativo producen efectos jurídicos, sino se trata de hechos administrativos que se suceden dentro de un expediente, es decir dentro del procedimiento administrativo, acto sólo uno y es lo que pone fin al procedimiento

---

<sup>41</sup> Del Río González, Manuel. **Compendio de derecho administrativo**. Pág. 98.

<sup>42</sup> Delpiazzo, Carlos E. **Derecho administrativo uruguayo**. Pág. 175.



administrativo, al menos en la parte ordinaria, puesto que posteriores puede reiniciar con la interposición de los recursos administrativos.

Al respecto explica Gordillo: “Definimos al procedimiento administrativo como la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa.

Estudia por lo tanto la participación y defensa de los interesados (un particular, un funcionario o una autoridad pública; una persona jurídica, por ejemplo una asociación de vecinos, usuarios, interesados o administrados) en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa (sea de tipo individual como general; en este último caso es específicamente el procedimiento de audiencia pública el que debe también seguirse, sin perjuicio del trámite administrativo corriente) y desde luego, cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la defensa, participación e intervención de dichos interesados”.<sup>43</sup>

Estudia en particular el derecho de petición (Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala) la defensa de los interesados, y como lógica consecuencia de

---

<sup>43</sup> Gordillo, Agustín. **Tratado de derecho procesal administrativo**. Pág. 7.



ello la impugnación o recursos administrativos en contra de los actos y resoluciones de la administración pública y los procedimientos administrativos de oficio por parte de éstos; se ocupa pues de los recursos, reclamaciones y denuncias administrativas: sus condiciones formales de procedencia, el trámite que debe dárseles, los problemas que su tramitación puede originar y cómo y por quién deben ser resueltos; pero no estudia cómo deben ser resueltos todos los problemas de fondo que dichos recursos, puedan plantear, salvo que estén íntimamente ligados a un problema procedimental.

Lo opinado merece una explicación, puesto que hasta hoy día todo lo relacionado con las ciencias se analizaba bajo la concepción que las ciencias jurídicas o ciencias del derecho, regulaban situaciones de derecho, pero hay que entender que el derecho administrativo no regula nada, lo que regula es la norma y únicamente la norma, lo que hace la ciencia es estudiar los fenómenos jurídicos. Por esas razones se ha establecido que el procedimiento es la parte del derecho administrativo que estudia reglas y principios.

El procedimiento administrativo puede ser definido también como la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados e impugnación del acto administrativo, las fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por o ante las autoridades administrativas



o los funcionarios o empleados públicos, cuyo cause formal y material de la decisión o acto administrativo.

El procedimiento o conjunto de trámites establecidos por el ordenamiento jurídico administrativo, preceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas.

Las leyes administrativas por lo general son de competencia pero en buena parte con contenido procedimental, tal el caso del código tributario, Ley de Contraloría General de Cuentas, etc. Por esa razón dice Serra Rojas: “El sometimiento de la acción administrativa a un cause formal se ha justificado en dos perspectivas distintas: Como garantía del interés público y de los derechos de los particulares”.<sup>44</sup>

Se discute sobre si el procedimiento administrativo es una serie de actos administrativos o si el procedimiento administrativo sólo tiene un acto administrativo que es el final.

---

<sup>44</sup> Serra Rojas, Andrés. **Ob. Cit.** Pág. 281.



Esta cuestión se puede analizar desde el punto de vista de lo que realmente pasa dentro del procedimiento, pues dentro del mismo se producen hechos como los dictámenes en general y estos por sí no producen efectos jurídicos.

Persiste el criterio que dentro del procedimiento administrativo solo existe una cuestión que produce efectos jurídicos inmediatos al particular y es la resolución final del procedimiento, razón por la cual no existe una serie de actos, ni siquiera preparatorios, lo único que produce efectos jurídicos es el acto o resolución final, el hecho de autorizar, no autorizar, sancionar, amonestar al particular o administrado, otorgar una licencia.

#### **4.2. Transgresión**

Cuando se habla de transgresión se refiere a aquellos actos que franquean un límite a las normas establecidas. Su resultado es realizar un acto considerado anormal que es sancionado por la sociedad y considerado delictivo por la ley que regula esas normas.

En este sentido las transgresión esta relacionado con el límite. Esto lleva a cuestiones que refieren a la ética pero también a la política en tanto se debe tener en cuenta una

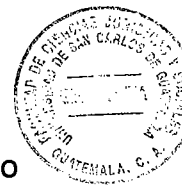


cultura hegemónica que sostiene un poder que establece lo que está permitido y prohibido. De hecho se usa el término transgresión con una connotación positiva cuando ciertas acciones permiten romper tabúes y prejuicios de una cultura.

Por otro lado también se utiliza cuando al negar la ley lleva a acciones destructivas y autodestructivas. Mantener esta ambigüedad del concepto es una necesidad de sectores del poder para sostener que todo acto que vaya en contra de las regulaciones que impone es un atentado contra el conjunto de la sociedad. La criminalización de algunos derechos civiles y la criminalización de la protesta social es una de sus consecuencias. De allí la necesidad de delimitar que consideramos una transgresión.

El término transgresión viene del verbo Grador que significa andar, ir, marchar. Tiene una reminiscencia onomatopéyica del sonido “gr” que también aparece en otras lenguas con significados parecidos. Cuando el verbo se sustantiva se transforma en la palabra “*Gradus*” que pasa a significar escalón, salto, nivel, zanja, avance. De ellos derivan grado, grada, graduar, degradar, regresar, progresar, ingresar, agredir y transgresión. En todas ellas está contenida, de una u otra manera, la idea de saltar.

Cuando se traduce al latín transgredior, trasgressus y transgressio se esta frente a unos términos que señalan el paso de un lugar a otro, generalmente saltando un obstáculo.



Al aplicarlos metafóricamente a las leyes y a las normas sociales llegamos al sentido que tiene en castellano: infringir (de frangere y fractum), quebrantar, vulnerar (de vulnerem) y de desobedecer una orden, una ley de cualquier clase.

Evidentemente aquí se encuentra con un problema debido a que no es lo mismo revelarse contra leyes injustas que asesinar a una persona por cuestiones personales.

No es lo mismo una mujer que se hace un aborto prohibido por la ley que un gerente de banco estafe a sus clientes con créditos financieros. No es lo mismo un adolescente que transgrede normas sociales como una forma de ir conquistando su autonomía que un adolescente cuando realiza un acto de violación. Todos transgreden la ley pero no todos estos actos se pueden unificar con el término transgresión.

¿Cómo diferenciar unos de otros? Todo poder representa intereses económicos, políticos y sociales que reglamentan normas (leyes escritas) y preceptos culturales (usos y costumbres) que se transforman en una indicación para la vida cotidiana del conjunto social. De allí que cualquier transgresión sigue el camino inevitable de ser desaprobada y ser considerada un hecho delictivo. Lo normal se asocia a lo natural y aquellos que transgreden esa norma realizan un acto antinatural.



Este pensamiento sigue presente en la actualidad y su origen se debe rastrear en los mitos que fundan la cultura patriarcal de las religiones donde el rompimiento de una norma se relaciona con la idea del mal que enfrenta al ser supremo.

Esta ruptura es un pecado considerado como una transgresión de una ley sagrada que ha sido establecida por la divinidad que merece ser castigada.

#### **4.3. La nulidad**

La nulidad es, en derecho, una situación genérica de invalidez del acto jurídico, que provoca que una norma, acto jurídico, acto administrativo o acto judicial deje de desplegar sus efectos jurídicos, retrotrayéndose al momento de su celebración. Para que una norma o acto sean nulos se requiere de una declaración de nulidad, expresa o tácita y que el vicio que lo afecta sea coexistente a la celebración del mismo.

Tiene por fundamento, proteger intereses que resultan vulnerados por no cumplirse las prescripciones legales al celebrarse un acto jurídico o dictarse una norma, acto administrativo o judicial.





Antes de que se produjera la declaración de nulidad, la norma o acto eran eficaces. Por ello, la declaración de nulidad puede ser ex nunc (nulidad irretroactiva, se conservan los efectos producidos antes de la declaración de nulidad) o ex tunc (nulidad retroactiva, se revierten los efectos producidos con anterioridad a la declaración de nulidad).

#### **4.3.1. Características de la nulidad**

- Es legal, aunque es declarado judicialmente; no es creado por los jueces sino es creado por una ley.
  
- Sólo es aplicable a actos jurídicos, sólo ellos son susceptibles de nulidad.
  
- El defecto tiene que ser originario, intrínseco y esencial.



#### 4.3.2. Casos de la nulidad

La nulidad de un acto puede producirse por muchos motivos, entre los cuales se pueden mencionar:

- Ausencia de consentimiento real en un acto jurídico que lo requiera.
  
- Incumplimiento de requisitos formales en un acto jurídico que lo requiera.
  
- Ausencia de causa que da origen al acto jurídico. Simulación del acto sin verdadero ánimo de realizarlo (*ius jocandi*).
  
- Ausencia de la capacidad de las personas que realizan el acto: menores de edad o incapaces (El acto jurídico se estima nulo cuando es celebrado por persona absolutamente incapaz, salvo se trate de incapaces no privados de discernimiento que pueden celebrar contratos relacionados con las necesidades ordinarias de su vida diaria).



- Objeto ilícito, es decir, está prohibido por ley. Si el propósito para el cual se crea el acto jurídico fuese ilícito, el acto sería nulo, la ilicitud del fin va en contra del ordenamiento jurídico de cada país. Hay que tener en cuenta que la nulidad es la sanción más grave que se puede imponer a un acto jurídico.

Los actos son nulos y anulables: Cuando el defecto está determinado *a priori* por la ley, y el vicio es rígido en la mayoría de los casos, se trata de actos nulos y de nulidad manifiesta. En los actos nulos el vicio se encuentra patente en el acto y no es susceptible de confirmación. Cuando el acto es afectado por un vicio no manifiesto y flexible en la mayoría de los casos, se está ante un acto anulable y de nulidad no manifiesta. En los actos anulables es requisito realizar una investigación previa a la sanción de nulidad y es susceptible de confirmación.

#### **4.3.3. Clases de nulidad**

- a) Nulidad absoluta: cuando un acto es nulo, afectando una norma de orden público y vulnerando a toda la sociedad, no tiene ningún efecto jurídico, y cualquier juez, puede por lo general, declarar la nulidad de oficio. Se le conoce como nulidad absoluta o insaneable.



- b) Nulidad relativa o anulabilidad: Cuando un acto es de nulidad relativa, existen unos interesados que pueden pedir la anulación del mismo. Mientras tanto, el acto es válido. También se le conoce como nulidad saneable.
  
- c) Nulidad total: afecta a todo el acto, y es amplia en materia contractual, ya que la nulidad de una de las cláusulas conduce generalmente a la nulidad de las demás.
  
- d) Nulidad parcial: afecta a parte del acto, es requisito indispensable que el negocio sea divisible, que separadas las cláusulas nulas el negocio no pierda su esencia, que conserve su naturaleza y economía. Es amplia en materia testamentaria y restringida en materia contractual.

#### **4.4. Nulidad del acto administrativo**

La nulidad es consecuencia de un vicio en los elementos constitutivos del acto. En el derecho administrativo el particular o administrado sólo puede pedir la nulidad si está legitimado, es decir solamente en los casos en que el acto afecte sus derechos subjetivos o intereses legítimos.



Los actos administrativos son regulares o irregulares. Los regulares son anulables, es decir que si tienen vicios, éstos son subsanables. Los irregulares son los que están gravemente viciados y su nulidad es absoluta e insanable. Por lo tanto tendremos: nulidad absoluta: Los actos nulos de nulidad absoluta no pueden sanearse.

#### **4.5. Vicios**

Como anteriormente se estableció para que el acto administrativo sea válido, es necesario que concurren una serie de elementos que hacen al acto administrativo perfecto.

La falta total o parcial de cualesquiera de los elementos de forma o de fondo, pueden ser calificados como actos viciados, lo que puede ser motivo del control directo o recursos administrativos en contra de estos actos.

El sometimiento de la actuación administrativa a los principios de legalidad y de juridicidad, es indudable que los actos administrativos queden necesariamente inmersos en la ley y el derecho es una afirmación esencial en un estado de derecho, en



especial si tenemos en cuenta el privilegio de la decisión ejecutoria de los actos administrativos y la presunción de validez, de la actuación administrativa.

Se distingue una clasificación de esta clase de actos analizados por el Profesor Godínez, dentro del trabajo denominado Los Actos Administrativos<sup>45</sup>, los cuales se pueden resumir de la siguiente forma:

#### **4.5.1. Actos jurídicamente inexistentes**

En los actos jurídicamente inexistentes, como su nombre lo indica no tienen una existencia jurídica, pues los mismos carecen de los requisitos esenciales de fondo y de forma y es manifiestamente ilegal; carecen de legalidad o juridicidad y el administrado o particular afectado, puede inmediatamente impugnarlo, por los mecanismos establecidos en la ley.

Los vicios que tornan nulo de nulidad absoluta un acto administrativo pueden ser de dos tipos:

---

<sup>45</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **Los actos administrativos**. Pág. 3.



#### 4.5.1.1. Vicios generales de los actos jurídicos

- a) Error esencial: cuando se excluye la voluntad de la administración (error en la persona, error en el objeto).
  
- b) Dolo: el dolo es toda aserción de lo que es falso o disimulación de lo que es verdadero. El dolo difiere del error en que es intencional. Para que el dolo ocasione la invalidez del acto administrativo debe ser grave y determinante de la acción del agente. Sea que el dolo fuera propio del agente o del administrado o de ambos, el acto administrativo resultará nulo de nulidad absoluta.
  
- c) Violencia física o moral: la violencia que se ejerce sobre el funcionario puede ser física o moral, aún cuando esta última va acompañada de actitudes que pueden hacer presumir una violencia física. En uno u otro supuesto de violencia ejercida sobre el agente, el acto resultará nulo de nulidad absoluta si, a causa de ello, la voluntad de la administración ha quedado excluida.
  
- d) Simulación absoluta: cuando ninguno de los elementos resultan veraces.



#### 4.5.1.2. Vicios específicos de los actos administrativos

a) Incompetencia: puede ser por razón de:

- Territorio: se produce si el órgano actuante excede el ámbito físico dentro del cual debe ejercer su competencia.
  
- Materia: el órgano administrativo debe realizar las funciones que específicamente le competen, debe actuar dentro de la esfera de competencia que le corresponde. La competencia de cada órgano de la administración pública está señalada por la norma.
  
- Si un órgano administrativo dictara un acto con contenido judicial, o si invadiera la esfera de atribuciones pertenecientes a otro órgano de la administración dicho acto sería nulo de nulidad absoluta.





- Tiempo: se produce si el agente decide antes (todavía no asumió) o después (ya cesó en sus funciones) del tiempo en que su decisión hubiera sido válidamente posible.
  
  - Grado: el inferior jerárquico no puede dictar un acto que sea de la competencia del superior, ni el superior dictar, en principio, alguno que fuera de la exclusiva competencia del inferior por razones técnicas.
- b) Falta de causa: cuando el acto se dicta prescindiendo de los hechos que le dan origen o cuando se funda en hechos inexistentes o falsos.
- c) Falta de motivación: si el acto está fundado en elementos falsos es arbitrario y por ello nulo. También es nulo de nulidad absoluta el acto ilógicamente motivado, es decir cuando se obtiene una conclusión que no tiene nada que ver con el argumento que se utiliza. La omisión de la motivación da origen a la nulidad absoluta, ya que no sólo se trata de un vicio de forma sino también de un vicio de arbitrariedad.



d) Vicios en el objeto: Cuando el acto tuviera un objeto que no fuera cierto, o cuando se tratara de un acto física o jurídicamente imposible.

e) Vicio en la finalidad o desviación de poder: Cuando el acto se ha dictado con un fin distinto al previsto por el legislador. Para que ocurra la desviación de poder debe haber una autoridad administrativa con competencia, que haga uso de poder para un fin distinto del conferido por la ley. Entre los supuestos de desviación de poder pueden estar los siguientes:

- Que el agente actúe con una finalidad personal;
  
- Que los actos sean realizados con el objeto de beneficiar a terceros;
  
- Que el fin perseguido sea de interés general pero distinto del fin preciso que la ley asigna al acto (por ejemplo. cuando el poder de la Policía Municipal de Tránsito se usa no para mantener el orden del tráfico sino para aumentar los recursos de la comuna).



- f) Vicios en las formas esenciales: Cuando se incurre en vicios graves respecto de los procedimientos que deben seguirse o cuando hay falta absoluta de forma exigida por la ley para la exteriorización del acto.

#### **4.6. Anulabilidad**

Es declarar la nulidad de los actos administrativos regulares con vicios leves, que no impiden la existencia de los elementos esenciales. Si el acto ya ha sido notificado, dicha anulabilidad debe ser solicitada en sede judicial por la administración. Sin embargo puede ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si el interesado hubiere conocido el vicio, si la revocación, modificación o sustitución lo favorece sin perjudicar a terceros y si el derecho hubiera sido otorgado a título precario.

Un acto administrativo es anulable y por tanto saneable, por ejemplo, cuando: a) El vicio fuera del objeto, en razón de no resolverse todas las peticiones formuladas. b) El vicio fuera de la causa en razón de haber realizado la administración una errónea apreciación de los hechos que forman la causa del acto, siempre que tal errónea apreciación no impida la existencia de este elemento. c) Se tratara de un vicio leve de procedimiento.



#### **4.6.1. Actos anulables**

Son anulables todos aquellos actos que tiene la apariencia de ser legales, pero carecen de algunos de los elementos de forma o de fondo. Esta clase de actos producen efectos jurídicos, siempre y cuando el particular afectado no los impugne.

Se puede impugnar en la vía administrativa y si el acto es confirmado en resolución del recurso, el particular puede acudir a la vía judicial a través del proceso Contencioso-Administrativo. De estos actos administrativos anulables existen dos clases según clasificación de Godínez, los cuales son: actos viciados de nulidad absoluta y actos viciados de nulidad relativa.<sup>46</sup>

##### **4.6.1.1. Actos viciados de nulidad absoluta**

En este acto viciado, el acto administrativo no cumplió con los elementos de fondo que no pueden ser subsanados. Por ejemplo, cuando un funcionario público emite una resolución ejerciendo una competencia que no le corresponde.

---

<sup>46</sup> Godínez Bolaños. **Ob. Cit.** Pág. 5.



#### **4.6.1.2. Actos viciados de nulidad relativa**

Este acto administrativo es cuando adolece de elementos de forma y que puede quedar perfecto si se subsana el error.

#### **4.7. Acciones contenciosas administrativas**

Toda persona puede acudir a los órganos jurisdiccionales para hacer efectivo el cumplimiento correcto de la ley y atacar los actos administrativos que traen aparejados aquellos vicios que producen como efecto jurídico su nulidad absoluta o relativa, en relación a lo presente se puede mencionar las siguientes acciones contenciosas administrativas:

- a) La Acción de nulidad: se ejerce en interés y con el fin de defender el principio de legalidad, lo que constituye un propósito de interés eminentemente general y no particular. Es una acción pública, razón por la cual puede ser ejercida por cualquier persona. No existe plazo de caducidad, salvo las excepciones previstas en las normas jurídicas.



Los efectos de la sentencia se retrotraen a la expedición misma del acto anulado por la jurisdicción competente. Procede contra actos generales e individuales, siempre y cuando sólo se persiga el fin de interés general de respeto a la legalidad.

- b) Acción de nulidad y restablecimiento: Esta acción se interpones cuando una persona ha sido lesionada por un acto de la administración, puede solicitar en defensa de su interés particular y concreto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, además de la nulidad del mismo por ser contrario a las normas superiores, que se le restablezca en su derecho conculcado, desconocido o menoscabado por aquel.

Por consiguiente, la referida acción sólo puede ser ejercida por la persona cuyo derecho ha sido violado o vulnerado en virtud del acto administrativo.

- c) Acción de reparación directa: la reparación directa solo será procedente en los casos en que el perjuicio haya sido causado por un hecho, una omisión, una operación administrativa y, la ocupación temporal o permanente de un inmueble, mientras que la de nulidad y restablecimiento del derecho procederá cuando el origen del daño haya consistido en un acto administrativo viciado de algún tipo de ilegalidad, excepto, en los casos en los que no se cuestione la legalidad del acto



administrativo, sino el supuesto de su validez, para situar la causa del daño en los efectos de dicho acto, evento en el cual sí resultaría procedente la acción de reparación directa.

- d) Acción disciplinaria: el objeto de la acción disciplinaria es esclarecer los motivos determinantes en la conducta disciplinable, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se comete la falta, el perjuicio causado a la administración y la responsabilidad disciplinaria.
  
- e) Acción de cumplimiento: tiene el propósito de combatir la falta de actividad de la administración. Son frecuentes los casos en los cuales pese a existir un clarísimo deber para que las autoridades desarrollen una determinada acción de beneficio particular o colectivo, las mismas se abstienen de hacerlo. El particular afectado podría, entonces, acudir a esta acción para exigir el cumplimiento del deber omitido.



## CONCLUSIONES

1. El acto administrativo afectado por un vicio trascendente o esencial, que sea posible de una nulidad de pleno derecho, en muchas ocasiones es objeto de convalidación por parte de la administración, por consentimiento del administrado o por falta de impugnación oportuna del acto cuestionado.
2. Las nulidades de pleno derecho afectan el ordenamiento general y no solo la esfera privada del administrado, la administración en resguardo y defensa de dicho ordenamiento, del orden público, y del principio de legalidad que rige toda la actuación administrativa.
3. En cumplimiento de los fines del control de la actuación administrativa (depuración de las nulidades de pleno derecho que afectan el orden general), resulta irrelevante, la forma como la administración toma conocimiento de la existencia de la nulidad de pleno derecho, esto es, si lo hizo directamente, en uso de sus atribuciones de fiscalización posterior, de autocontrol, autodepuración, o por denuncia o comunicación de los administrados (no en vía de Recurso), pues ello no afecta su atribución de declarar la nulidad de oficio del acto cuestionado.





4. La nulidad como consecuencia jurídica que se impone ante la transgresión al orden jurídico, en distintas ocasiones no surge como tal, no actúa como antibiótico de la juridicidad, evita el saneamiento del anti-derecho, es decir, no hace de las nulidades un resultado obligado del antecedente: los vicios jurídicos.



## RECOMENDACIONES

1. La administración pública debe velar por que sus actos jurídicos cumplan con los principios de legalidad y el principio de juricidad es decir basados en la ley, y en derecho para evitar los vicios que son causa de la trasgresión del ordenamiento jurídico provocando la nulidad de los mismos.
2. La administración tiene la obligación de eliminar en cualquier momento los vicios cuya gravedad determinan una nulidad de pleno derecho, con el objeto de no afectar la propia administración y al administrado, tomándose en cuenta desde el correcto desarrollo de los procedimientos administrativos.
3. Es necesario que la administración propugne por el control estricto en el ejercicio de sus actos jurídicos, haciendo de este un control eficiente evitando nulidades de pleno derecho que afectan el orden general que son en su gran mayoría consecuencia del desvío de poder o el abuso de poder de los funcionarios públicos por transgredir los principios fundamentales que forman parte del derecho administrativo.



4. Todo acto administrativo para que 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.



## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. 3ª. ed. México: Ed. Porrúa, 1979.

AGUIRRE GODOY, Mario. **Derecho procesal civil Tomo I**. Guatemala: Centro Editorial VILE, 2004.

ALCALÁ ZAMORA-CASTILLO, Niceto. **Proceso, autocomposición y autodefensa**. DF., México: Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

ALSINA, Hugo. **Tratadoteórico práctico de derecho procesal civil y comercial**. 2ª. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. EDIAR SOC. ANON., 1956.

AQUINO LÓPEZ, Erika Lissette. **Instructivo general para elaborar tesis**. Guatemala: Ed. Universitaria, 2013.

BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo**. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Ed. El Ateneo, 1947.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1989.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, derecho general**. Volumen I. Guatemala: Ed. Universitaria, 2011.

CARDONA, Rokaël. **Derecho administrativo**. 1ª. ed. Guatemala: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1990.



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

CHACÓN CORADO, Mauro. **Los conceptos de acción, pretensión y excepción**. 2ª. ed. Guatemala: Ed. Vile, 2000.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Ensayos de derecho procesal civil**. Volumen 3 Buenos Aires, Argentina: Ediciones Jurídicas Europa América, 1949.

COUTURE ETCHEVERRY, Eduardo Juan. **Fundamentos del derecho procesal civil**. 4ª. ed. Montevideo, Buenos Aires: Ed. IB de F, 2007.

DEL RIO GONZÁLEZ, Manuel. **Compendio de derecho administrativo**. D.F., México: Cárdenas Editor, 1981.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. **Elementos de derecho administrativo**. Primer curso D.F., México: Ed. Limusa, 1999.

DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho administrativo uruguayo**. D.F., México: Ed. Porrúa, 2005.

DIEZ, Manuel María. **Derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Bibliográfica Omeba, 1963.

DROMI, Roberto. **Derecho administrativo**. 10ª. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Ciudad Argentina. 2004.

ECHANDÍA, Hernando Devis. **Teoría general del proceso**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Universidad, 2004.



FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. **Teoría general del derecho procesal**. DF., México: Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

FERNÁNDEZ, Miguel Ángel. **Clases de acciones**.  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Acci%C3%B3n\\_jurisdiccional](http://es.wikipedia.org/wiki/Acci%C3%B3n_jurisdiccional). Consultado: 10-03-2014.

GARCINI GUERRA, Héctor. **Derecho administrativo**. Habana, Cuba: Ed. Pueblo y Educación, 1986.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **El control de los actos de la administración pública**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, Guatemala, 2010.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los actos administrativos**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, Guatemala, 2010.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho procesal administrativo**. Buenos Aires: Fundación de derecho administrativo, 1998-2000.

MERKL, Adolf. **Teoría general del derecho administrativo**. D.F., México, Editora Nacional, 1975.

PENAGOS, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. Vol. I. Bogotá, Colombia: Ed. Librería del Profesional, 1982.

PRAT, Julio A. **Derecho administrativo**. Tomo I. Montevideo: Ed. Acali, 1977.

Real Academia Española. **Diccionario de la real academia española**. 22ª ed. Madrid, España: versión electrónica, 2001-2012.



RODRIGUEZ, Libardo. **Derecho administrativo**. Santa Fe de Bogotá: Ed. Temis, 1995.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Derecho administrativo español**. Tomo I. Madrid, España: Ed. Gesbiblo, S.L.; 2008.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo**. 13ª. ed. D. F., México: Ed. Porrúa, 1985.

STEPHEN P., Robbins. **Introducción a la teoría general de la administración**. 10ª ed. San Diego. s.e.2005.

VON SAVIGNY, Friedrich Karl. **Sistema del Derecho romano actual**. Pamplona, España: Ed. Analecta, 2004.

#### **Legislación:**

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

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

**Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas**. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 31-2002, 2002.

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



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

**Código Procesal Civil y Mercantil.** Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley Número 107, 1964.