

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



**JUICIO ECONÓMICO COACTIVO GARANTE DE LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO
ADMINISTRATIVO DE FISCALIZACIÓN POR PARTE DE LA CONTRALORIA
GENERAL DE CUENTAS**

ANNABELLA DE JESÚS MIGUEL LÓPEZ

GUATEMALA, MAYO DE 2018

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

**JUICIO ECONÓMICO-COACTIVO GARANTE DE LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO
ADMINISTRATIVO DE FISCALIZACIÓN POR PARTE DE LA CONTRALORÍA
GENERAL DE CUENTAS**



LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, mayo de 2018

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

DECANO:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

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



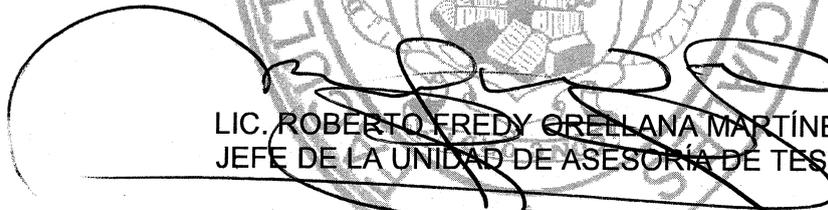
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala 17 de febrero de 2017.

Atentamente pase a el LICENCIADO JUAN CARLOS GARCIA AGUIRRE, en sustitución del asesor propuesto con anterioridad LICENCIADO WILLIAM WALTER MONROY LUCERO, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis de la estudiante ANNABELLA DE JESÚS MIGUEL LÓPEZ, carné:9715373 intitulado "JUICIO ECONÓMICO-COACTIVO GARANTE DE LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE FISCALIZACIÓN POR PARTE DE LA CONTROLARÍA GENERAL DE CUENTAS".

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.


LIC. ROBERTO FREDY GRELLANA MARTÍNEZ
JEFE DE LA UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis, interesado y archivo
RFOM/darao.



Lic. Juan Carlos García Aguirre

Abogado y Notario

COLEGIADO No. 11017



Guatemala 28 de febrero de 2017

Licenciado

Roberto Fredy Orellana Martínez

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala



Señor Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

Cordial y respetuosamente me dirijo a usted, con la finalidad de informar que, en cumplimiento de resolución emanada de esa casa de estudios, efectué la asesoría del trabajo de tesis de la estudiante Annabella De Jesús Miguel López, carné número 9715373 intitulado: "JUICIO ECONÓMICO-COACTIVO GARANTE DE LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE FISCALIZACIÓN POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS". En tal sentido se arribó a las siguientes conclusiones:

1. Contenido científico y técnico: la postulante utilizó apropiadamente, los aspectos jurídicos y doctrinarios, guardando el cuidado de estar acorde con el contexto del tema; estructurando la redacción, ortografía y un lenguaje apropiado, utilizando metodológicamente los diversos pasos del proceso de investigación.
2. Métodos y técnicas utilizadas: la estudiante realizó el uso preciso del método analítico aplicado en el tema motivo de estudio; mientras que el método sintético permitió integrar el análisis efectuado; con el uso del método inductivo, se puede referenciar los elementos teóricos y prácticos del juicio económico-coactivo garante de la ejecutoriedad del acto administrativo de fiscalización por parte de la Contraloría General de Cuentas y a través del método deductivo, se conceptualizan los elementos jurídicos y doctrinarios que giran en torno a la problemática enunciada oportunamente; en tanto que las técnicas de investigación utilizadas fueron: la documental y bibliográfica, al abordar minuciosamente los aspectos centrales del problema, circunstancia que facilitó destacar el carácter fundamental del informe final, utilizando las más apropiadas para la presente investigación.
3. Redacción: En la revisión, se estableció el uso apropiado del lenguaje y principales reglas gramaticales, sugiriendo algunas modificaciones que permitieron adaptar la totalidad de los aspectos contenidos en la tesis, con la legislación nacional, a fin de adaptarlo al contexto investigativo; en consecuencia se estableció una secuencia lógica de la totalidad de los elementos teóricos abordados, reflejándose en la calidad y riqueza del lenguaje utilizado durante la estructuración del presente informe.

Lic. Juan Carlos García Aguirre
Abogado y Notario
COLEGIADO No. 11017



4. Contribución científica: se determinó que la estudiante, abordó un tema poco conocido y que eventualmente puede generar notables problemas en la realidad jurídica y social de Guatemala, en virtud que el tema de la ejecutoriedad del acto administrativo, es parte fundamental de la realidad jurídica del país, tomando en cuenta que con el funcionamiento pleno del juicio económico-coactivo, se pueden suscitar toda serie de eventualidades al respecto y acorde con ello, el desarrollo del tema contribuye determinadamente a la comprensión y solución de la problemática planteada inicialmente.
5. Conclusiones y recomendaciones: durante la revisión del presente apartado, se estableció que la postulante, redactó la misma con claridad y sencillez, particularmente en torno a los aspectos concernientes al juicio económico-coactivo, como garante de la ejecutoriedad del acto administrativo de fiscalización por parte de la Contraloría General de Cuentas, detallando los principales elementos de la problemática y la consiguiente serie de recomendaciones para cada uno de estos aspectos.
6. Bibliografía: finalmente puede enunciarse que las fuentes documentales utilizadas contienen y abordan con precisión, las teorías expuestas, mismas que se consideran adecuadas y actualizadas al contexto del desarrollo del juicio económico-coactivo garante de la ejecutoriedad del acto administrativo de fiscalización por parte de la Contraloría General de Cuentas, destacándose para el efecto, el uso adecuado de cada cita, con el firme propósito de brindarle los créditos respectivos a cada uno de los autores citados y cuyas teorías fueron de utilidad para sustentar y fortalecer el contenido de la investigación.

Atendiendo los preceptos vertidos con anterioridad, es imperativo declarar que no tengo ningún parentesco con la estudiante ANNABELLA DE JESÚS MIGUEL LÓPEZ.

En ese sentido, es necesario enfatizar que el contenido del informe de tesis, reúne los requisitos legales contenidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, consecuentemente, me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, con el propósito de brindarle la continuidad y celeridad al trámite correspondiente.

Sin otro particular, de Usted.

Atentamente


Lic. Juan Carlos García Aguirre
Abogado y Notario
Colegiado No. 11017
Teléfono: 56330296
Asesor de Tesis

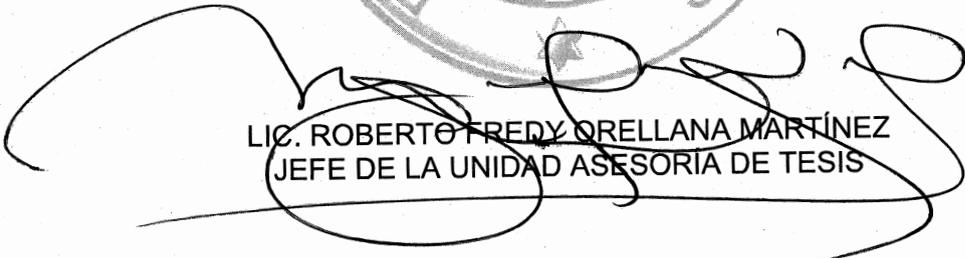
LICENCIADO
JUAN CARLOS GARCIA AGUIRRE
ABOGADO Y NOTARIO



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 08 de marzo de 2017.

Atentamente, pase a el LICENCIADO OSCAR LEONEL DE LEÓN CUELLAR, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de la estudiante ANNABELLA DE JESÚS MIGUEL LÓPEZ, intitulado: "JUICIO ECONÓMICO-COACTIVO GARANTE DE LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE FISCALIZACIÓN POR PARTE DE LA CONTROLARÍA GENERAL DE CUENTAS".

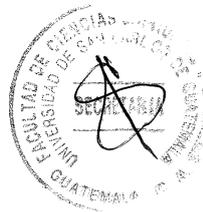
Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo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


LIC. ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
RFOM/darao.



Lic. Oscar Leonel De León Cuéllar
Abogado y Notario
COLEGIADO No. 3525



Guatemala 20 de abril de 2017

Licenciado
Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetable Licenciado Orellana:

Respetuosamente, tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación a la resolución de fecha 08 de marzo de 2017, en la cual, se me nombra como Asesor de Tesis de la bachiller Annabella de Jesús Miguel López en la realización de la investigación intitulada: "JUICIO ECONÓMICO-COACTIVO GARANTE DE LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE FISCALIZACIÓN POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS"; asimismo expreso no ser pariente en ninguno de los grados de ley de la persona antes identificada.

En tal sentido, en cumplimiento de dicho nombramiento y de acuerdo a lo establecido en el artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, me permito opinar lo siguiente:

- I. La investigación realizada por la bachiller Miguel López, contiene un análisis jurídico desde el punto de vista administrativo, relacionada con el Juicio Económico Coactivo Garante de la ejecutoriedad del acto administrativo de fiscalización por parte de la Contraloría General de Cuentas, utilizando apropiadamente los aspectos jurídicos y doctrinarios, guardando el cuidado de estar acorde con el contexto del tema; estructurando la redacción y ortografía apropiadamente y usando metodológicamente los diversos pasos del proceso de investigación.
- II. Métodos analítico-sintético, inductivo y deductivo: se observan en la presentación del informe final, los cuales permitieron realizar una investigación de carácter concluyente, se conceptualizan los elementos jurídicos y doctrinarios que giran en torno a la problemática enunciada oportunamente; las técnicas de investigación utilizadas fueron: la documental y bibliográfica.



Oscar Leonel De León Cuéllar
Abogado y Notario
COLEGIADO No. 3525

- III. La investigación realizada por la bachiller Miguel López, estableció el uso apropiado del lenguaje y principales reglas gramaticales, sugiriendo algunas modificaciones que permitieron adaptar la totalidad de los aspectos contenidos en la tesis, con la legislación nacional, a fin de adaptarlo al contexto investigativo; en consecuencia se estableció una secuencia lógica de la totalidad de los elementos teóricos abordados, reflejándose en la calidad y riqueza del lenguaje utilizado durante la estructuración del presente informe.
- IV. Durante el desarrollo de la investigación, puede enunciarse que las fuentes documentales utilizadas se consideran adecuadas y actualizadas al contexto del desarrollo del juicio económico-coactivo garante de la ejecutoriedad del acto administrativo de fiscalización por parte de la Contraloría General de Cuentas, destacándose para el efecto, el uso adecuado de cada cita, y cuyas teorías fueron de utilidad para sustentar y fortalecer el contenido de la investigación.

Con base en lo anterior, el trabajo de la Bachiller Miguel López, cumple a cabalidad con lo exigido en el normativo respectivo, por lo que me permito emitir DICTAMEN FAVORABLE, a la investigación realizada, aprobándola en su totalidad.

Sin más por el momento, me suscribo como deferente servidor,

Atentamente

Lic. Oscar Leonel De León Cuéllar
Abogado y Notario
Colegiado No. 3525

OSCAR LEONEL DE LEÓN CUÉLLAR
ABOGADO Y NOTARIO



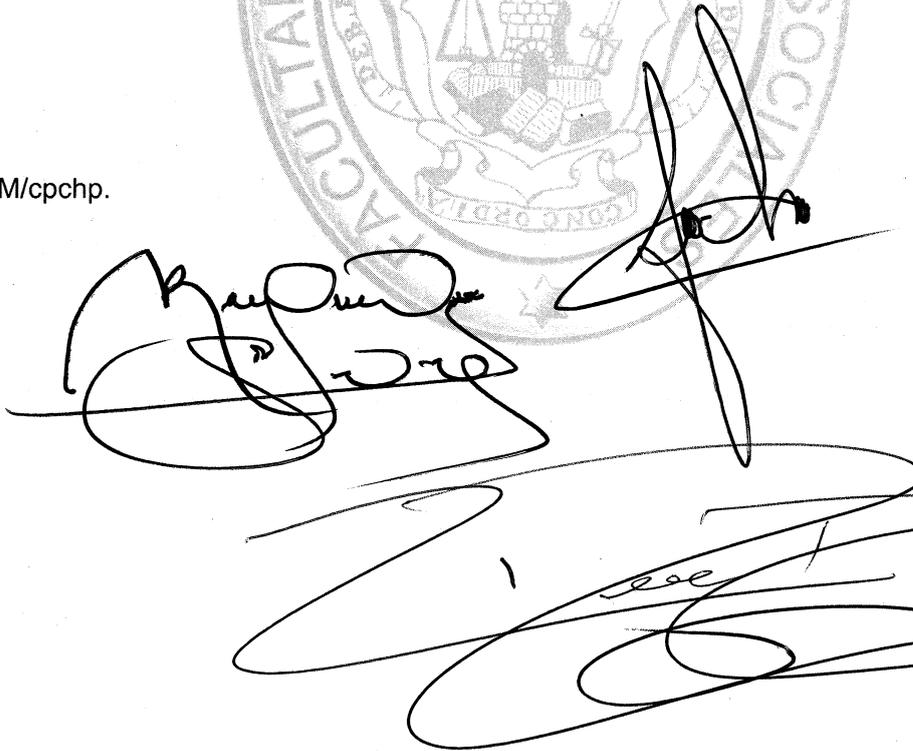
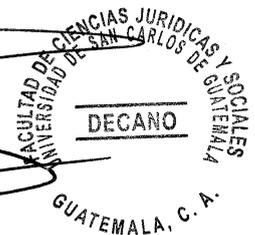
USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 10 de abril de 2018.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante ANNABELLA DE JESÚS MIGUEL LÓPEZ, titulado JUICIO ECONÓMICO-COACTIVO GARANTE DE LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE FISCALIZACIÓN POR PARTE DE LA CONTROLARÍA GENERAL DE CUENTAS. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/cpchp.



DEDICATORIA

- A DIOS:** Por protegerme durante todo mi camino y darme fuerza para superar obstáculos y dificultades a lo largo de toda mi vida y llegar hasta donde he llegado, porque hiciste realidad este sueño anhelado.
- A MI PAPÁ:** Adrian Antonio Miguel, (Q.E.P.D), estoy segura que si estuviera presente estaría orgulloso por el logro alcanzado, pero sé que desde el cielo me está escuchando.
- A MI MAMÁ:** Herminia López Acevedo, agradezco la confianza y el apoyo incondicional que sin duda alguna en el trayecto de mi vida me ha demostrado su amor, corrigiendo mis faltas y celebrando mis triunfos.
- A MI HIJA:** Ariana Jasmine, por ser mi motivación y el deseo de seguir viviendo.
- A MIS HERMANOS:** Edin Roberto, Liliana de Jesús, Iris Araceli, Iracema de Jesús, Elva Estefana, Alma Yadira, Carlos Manuel, Julio César y Luis Adrian, por su apoyo muchas Gracias.
- A:** Licenciado Marco Antonio Vásquez Mayorga, a quien agradezco su apoyo incondicional



A: Licenciado Edgar Melgar, a quien agradezco por brindarme su amistad y apoyo.

A: La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por abrirme sus puertas y con ello brindarme la oportunidad de alcanzar el cumplimiento de mis metas profesionales.

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por haber hecho en mí la profesional que soy y permitirme formar parte de tan respetuoso gremio.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. El acto administrativo.....	1
1.1. Evolución de los actos administrativos.....	2
1.2. Características.....	7
1.3. Elementos.....	18
1.3.1. Elementos de fondo.....	18
1.3.2. Elementos de forma.....	20
1.4. Clasificaciones.....	22
1.4.1. Generales.....	22
1.4.2. Particulares.....	23
1.4.3. Unilaterales.....	24
1.4.4. Bilaterales.....	24
1.5. Definición.....	26
1.6. La ejecución directa e indirecta de los actos administrativos.....	29

CAPÍTULO II

2. El procedimiento administrativo.....	31
2.1. Evolución.....	31
2.2. El proceso y el procedimiento administrativo.....	33
2.3. Naturaleza jurídica.....	37
2.4. Fases.....	38
2.4.1. Inicio.....	38
2.4.2. Ordenamiento.....	39

2.4.3.	Instrucción.....	40
2.4.4.	Terminación.....	42
2.5.	Principios.....	43
2.6.	Elementos.....	48
2.6.1.	Inicio de oficio, a petición de parte o por denuncia.....	49
2.6.2.	El órgano administrativo.....	50
2.6.3.	La competencia administrativa.....	50
2.6.4.	El administrado.....	51
2.7.	Características.....	51
2.8.	Clasificación.....	53
2.9.	Definición.....	54

CAPÍTULO III

3.	El acto administrativo de fiscalización.....	59
3.1.	Consideraciones previas.....	60
3.2.	Competencia administrativa.....	62
3.3.	Limitante administrativo-institucional.....	66
3.4.	Razones que obligan a la ejecución indirecta.....	67
3.5.	Ejecutoriedad como garantía de efectividad.....	69

CAPÍTULO IV

4.	El juicio económico coactivo.....	75
4.1.	Breve referencia.....	76
4.2.	Regulación legal en Guatemala.....	79
4.3.	Esquema.....	81
4.4.	Fases que lo integran.....	82
4.5.	Procedencia.....	84
4.6.	Objetivo.....	85



CAPÍTULO V

	Pág.
5. Eficacia y garantía del juicio económico coactivo.....	87
5.1. Análisis crítico entre la cantidad de resoluciones administrativas imponiendo sanciones pecuniarias por la Contraloría General de Cuentas y la cantidad de procesos Económico-Coactivos del departamento de Guatemala durante el año 2015.....	88
5.2. Trabajo de campo.....	92
5.3. Representación gráfica y análisis de los resultados de la investigación.	96
 CONCLUSIONES.....	 99
RECOMENDACIONES.....	101
BIBLIOGRAFÍA.....	103



INTRODUCCIÓN

La justificación a la elaboración de la presente investigación, radica en la finalidad de ilustrar la importancia que representa el juicio económico coactivo como coadyuvante o garante en la eficacia para el cumplimiento de sanciones pecuniarias –sanciones económicas- impuestas por Contraloría General de Cuentas, dentro de las distintas auditorías practicadas en la administración pública; ya que en el campo meramente administrativo, el ente fiscalizador, carece de coercibilidad para dicho cumplimiento y, por ende, los funcionarios y empleados públicos sancionados, raras veces cumplen con el pago de la sanción, a pesar, de que existe un procedimiento administrativo llevado a cabo por la Secretaría General de dicha Institución.

Básicamente el objetivo general como los específicos, se alcanzaron satisfactoriamente en el curso de la investigación, y se encaminaron a determinar que la Contraloría General de Cuentas, necesita promover el juicio económico coactivo, para lograr coercitivamente el cobro de las sanciones pecuniarias que se impone a funcionarios y empleados públicos, acreditando como título ejecutivo la resolución administrativa en que consta la sanción.

En ese sentido, se pudo comprobar la siguiente hipótesis: Si la Contraloría General de Cuentas no utilizará el juicio económico-coactivo para lograr coercitivamente la ejecutoriedad de las sanciones pecuniarias impuestas a funcionarios y empleados públicos mediante resoluciones administrativas, su función fiscalizadora -en ese campo- sería irrelevante e ineficaz.

Como aspectos importantes cabe acotar que La Contraloría General de Cuentas, por mandato constitucional realiza auditorías a todas las instituciones y dependencias que perciben fondos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, estableciéndose la comisión de infracciones a normas jurídicas o administrativos por



parte de funcionarios y empleados públicos, tales como: a) la falta de manuales de funciones y responsabilidades; b) incumplimiento a normas de control interno y de administración de personal; c) incumplimiento en la rendición de cuentas; entre otros.

El desarrollo capitular, está estructurado de la forma siguiente forma: El capítulo uno, se enfoca en describir la totalidad de elementos contenidos en el acto administrativo; en tanto que el capítulo dos, hace énfasis en el procedimiento administrativo; el capítulo tres, se centra en detallar el acto administrativo de fiscalización; seguidamente el capítulo cuatro, desarrolla el juicio económico coactivo; finalmente, el capítulo cinco se focaliza en analizar la eficacia y garantía del juicio económico coactivo.

En la elaboración de cada uno de los apartados capitulares, se requirió hacer uso de los métodos deductivo, inductivo, analítico y sintético, a fin de evaluar cada uno de los apartados que fue necesario considerar en el proceso de integración de la información, en ese mismo sentido, se requirió apoyarse con las principales técnicas de investigación de tipo documental, comprendiendo en su orden, documentos, leyes y apuntes de clase; aspectos que se ha debido complementar con la consulta de la totalidad de fuentes doctrinarias existentes en torno al juicio económico coactivo.

Finalmente se estima que, con la investigación presentada, se contribuye a enriquecer el acervo jurídico y doctrinario que servirá de suma utilidad para la estructuración de futuros estudios que se elaboren en periodos de tiempo posteriores, de esa cuenta, se considera que, con el contenido presentado, se está coadyuvando con el fortalecimiento de los elementos teóricos que se encuentran alrededor del derecho administrativo, circunstancia que, por consiguiente permitirá en el largo plazo, fortalecer el sistema de justicia guatemalteco y, por ende, el Estado de derecho.



CAPÍTULO I

1. El acto administrativo

Inicialmente es conveniente señalar que previo a profundizar respecto al concepto anterior es necesario señalar que, la administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, dentro del cual se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial y casi totalidad de órganos administrativos, refiriéndose a sus entidades descentralizadas y autónomas, la cual nos da la estructura y el funcionamiento de los mismos, además de la estructura y funcionamiento de los organismos de Estado, la Constitución Política de la República de Guatemala, regula otros órganos administrativos, como la Contraloría General de Cuentas, Ministerio Público, etc., también como fuente importante del derecho administrativo, puede encontrarse la ley ordinaria, misma que tiene una gran importancia, en virtud que, en ella se encuentra enmarcada la competencia administrativa.

La ley orgánica es otra fuente importante del derecho administrativo y es en la que se encuentra creado un órgano administrativo y la competencia general del mismo. El reglamento también es fuente importante porque encontramos los procedimientos a los cuales se tiene que someter la administración pública para su actuar. Los Convenios y Tratados Internacionales regulan muchas de las funciones que desarrolla la



administración pública. Es por ello que, en sí, dicha administración, debe someter su actuación estrictamente a la ley, pero fundamentalmente a los principios de legalidad y juridicidad. Los órganos administrativos no pueden actuar arbitrariamente, pues su actuación debe estar enmarcada dentro de los límites que la misma le otorga.

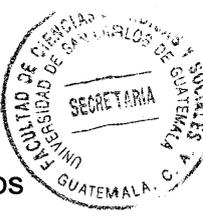
A raíz de ello, puede considerarse que los órganos de la administración tienen como finalidad el bienestar común, utilizando para ello el servicio público.

1.1. Evolución de los actos administrativos

“La denominación era en lo absoluta desconocida. Es la revolución francesa la que lo crea genialmente, como prueba inequívoca de una visión diferente y de tratamiento de los asuntos estatales, sujetándolo a un amplio ordenamiento jurídico, alejándolo de la omnipotencia y arbitrariedad de la monarquía. El desarrollo posterior de la actividad multiforme del estado ha creado precisamente una rica teoría, particularmente por las leyes francesas de 1865 y de 1907 por parte del consejo de estado. Esta teoría no ha convalidado aun institutos suficientemente aceptados y sigue acumulando experiencia”.¹

En la definición, no se comprende con precisión, los orígenes precisos de los actos administrativos, por ende, se requiere hacer énfasis en una segunda definición, misma que se presenta a continuación:

¹ Dromi, José Roberto. **Instituciones de derecho administrativo**. Pág. 45.



“El concepto genérico de acto jurídico tiene sus raíces en las elaboraciones de los teóricos iusprivativos franco germanos, quienes se fundaron principalmente en las exposiciones doctrinarias y filosóficas desarrolladas durante el siglo XVII por Kant y Fichte-Grundlagen des Naturrechts. La teoría del acto administrativo específicamente, resulta ser el desarrollo doctrinal especializado y autónomo del concepto genérico acto jurídico, el cual, nutrido con las ideas y experiencias de la revolución de 1789 concretamente aquellas referidas a la necesidad de establecer linderos entre la justicia contenciosa administrativa y la justicia ordinaria, aplicado al ejercicio de la función administrativa, teniendo siempre presente que a esta función administrativa, no la orientaba el principio de la autonomía privada, sino, por el contrario la prosecución del bien común, el interés público y las debidas garantías al administrarlo. La jurisprudencia del Consejo de Estado francés, lo mismo que la de su tribunal de conflicto tuvieron a su cargo las elaboraciones conceptuales de acto administrativo a partir de las decisiones proyectadas con el fin de determinar la competencia de los tribunales administrativos y la jurisdicción ordinaria, razones que han llevado a la afirmación de que algunos fundamentos del acto administrativo tienen sus orígenes en necesidades estrictamente adjetivas o procedimentales, pero que en la hora actual han adquirido relevancia sustancial y garantizadora de derechos fundamentales, para los asociados”.²

Es por todos estos preceptos históricos que, al estudiar el concepto de acto administrativo, es posible localizar una serie de divergencia de opiniones entre los

² Acosta Romero, Miguel. **Acto administrativo. Concepto y elementos del acto administrativo.** Pág. 53.

autores que han abordado este concepto, algunas veces han contribuido a mejorar su comprensión, pero otras veces tienen a volverlo mucho más complejo, difícil de entender y por ende de dominar.

"El acto administrativo surge inicialmente para consagrar una idea completamente opuesta a la que con el tiempo se impondrán las actuaciones del poder ejecutivo no son susceptibles de ser controladas por los tribunales de justicia. Así, en Francia, esta idea se sustentó ya durante el antiguo régimen al afirmarse que determinados actos del monarca, en tanto que manifestaciones de poder o autoridad, no eran fiscalizables (asuntos gubernativos o de policía, frente a otro tipo de asuntos, los contenciosos o fiscales, sobre los que se admitía el control de los tribunales ordinarios)".³

A raíz de este planteamiento, puede comprenderse que, en ese momento de la historia del derecho administrativo, había que hacer frente a dos incógnitas fundamentales: cuales eran los actos de la administración sometidos al principio de legalidad y quién o quiénes llevarían a cabo el control de dicha actuación.

Con el tiempo, la categoría de acto administrativo experimentó una importante ampliación, al distinguirse los actos de gestión de la administración entre actos de gestión privada, y actos de gestión pública que son los que dicta la administración en relación con los llamados servicios públicos, y que quedan también excluidos del conocimiento de los tribunales ordinarios.

³ Pérez Bosque, Edgar Antonio. **Obligación de los órganos de la administración pública de aplicación de los principios generales, para que el acto administrativo tenga legitimidad.** Pág. 57.

"La desconfianza hacia los tribunales ordinarios provocó que varios textos legislativos franceses de la época se pronunciaran de la siguiente manera: No podrán los jueces y tribunales, sin incurrir en delito de prevaricación, intervenir de ninguna manera en las operaciones de los cuerpos administrativos".⁴

Entendiendo con mayor detalle la definición anterior, es posible argumentar que con ello surge también la jurisdicción administrativa, de lo que se le ha denominado como justicia delegada, el tribunal de lo contencioso administrativo es un órgano administrativo, circunstancia que dio pie a la separación de los poderes del Estado y la desconfianza del pueblo francés en los tribunales ordinarios, obliga a que los actos administrativos sean controlados en el propio seno de la administración pública.

A raíz de todos estos aspectos doctrinarios, puede asegurarse por consiguiente que el acto administrativo, como la parte medular de la función administrativa, el apareamiento del estado de derecho, han provocado que apliquen principios que no habían aplicado para la administración, el principio de legalidad que surge en Francia adoptado por los ordenamientos jurídicos de muchos estados y del surgimiento del principio de juridicidad en la actualidad, especialmente en Guatemala, que queda regulado en el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

"Como en el Estado absoluto, las arbitrariedades y el abuso del soberano para imponer a los particulares, no había reglas claramente establecidas, el rey o monarca imponía a

⁴ Rodríguez-Arana, Muñoz, Jaime. **Derecho administrativo español**. Pág. 163.



sus súbditos en una forma antojadiza y arbitraria sus determinaciones, violaciones a los más elementales derechos del hombre, fueron socavando las estructuras del sistema, hasta llegar a conformar un Estado de derecho, en donde el poder pertenece al pueblo, únicamente lo delega en las autoridades para su ejercicio, los actos de la administración van cayendo en las redes de la legalidad y de la juridicidad. Con ello también el surgimiento de controles para garantizar a los subordinados, a través de órganos jurisdiccionales especializados, tribunal de lo contencioso administrativo, la aplicación de los principios sobre los que debe basarse la función administrativa (legalidad y juridicidad), y el cumplimiento de la finalidad del Estado (el bien común)".⁵

En esencia y habiendo conocido con anterioridad que el surgimiento y evolución de los actos administrativos, tuvieron como cuna a Francia, se requiere en consecuencia exponer que esta situación generó el surgimiento del Estado de derecho; acorde con ello, en forma paralela surge la necesidad de la aplicación de los principios; entonces a raíz de su revolución, surge el principio de legalidad, en donde el funcionario público no puede dictar un acto administrativo, sin la existencia de una norma legalmente establecida que le autorice la actuación, de lo contrario el funcionario incurre en abuso de poder o abuso de autoridad.

Este principio se tornó rígido y derivó en actos de negligencia, básicamente porque el acto administrativo quedaría inmerso dentro de una norma legal plena. Por eso el surgimiento de otro principio importante, refiriéndose expresamente al principio de

⁵ Pérez Bosque, Edgar Antonio. **Ob. Cit.** Pág. 60.

juridicidad, en el cual el funcionario tiene la opción que a falta de una norma pueda aplicar los principios generales del derecho administrativo y es entonces que desde ese momento los principios cobran una importancia especial, el acto administrativo queda encuadrado en el ordenamiento jurídico administrativo y especialmente en el derecho.

1.2. Características

A fin de profundizar en el contenido doctrinario, es preciso hacer referencia los principales aspectos característicos que giran en torno a este concepto, en ese sentido, pueden destacarse entre estos, los siguientes:

a) Presunción de legitimidad, juridicidad y legalidad

De acuerdo con las observaciones señaladas por Rodríguez-Arana, de esta característica se desprenden las principales presunciones:

- a. "No es necesario que ningún órgano jurisdiccional declare la legitimidad de los actos administrativos.
- b. En razón de ella, los actos administrativos no pueden ser anulados de oficio jurisdiccionalmente.
- c. Ante un acto administrativo que no esté afectado por vicio grave y manifiesto, es necesario alegar y probar su ilegitimidad.



- d. Los particulares deben obedecer los actos administrativos, sin perjuicio de las impugnaciones que puedan corresponder.
- e. Entre dos interpretaciones posibles, se debe elegir la que favorezca la validez del acto administrativo.”⁶

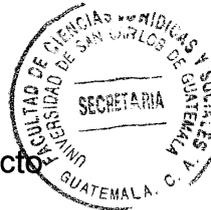
Cuando se ha cumplido con todas las etapas del procedimiento administrativo y los requisitos de fondo y de forma que señale la ley, se produce el acto administrativo que se presume legítimo y empieza a producir efectos jurídicos luego de su notificación, salvo que sea impugnado por el afectado por medio de los recursos administrativos o en la vía judicial por medio del contencioso administrativo, el amparo y la inconstitucionalidad.

Para el profesor Godínez Bolaños “La legitimidad del acto administrativo se da cuando se ha cumplido con todas las etapas del procedimiento administrativo y los requisitos de fondo y de forma que señale la ley, se produce el acto administrativo que se presume legítimo y empieza a producir efectos jurídicos luego de su notificación, salvo que sea impugnado por el afectado por medio de los recursos administrativos o en la vía judicial por medio del contencioso administrativo, el amparo y la inconstitucionalidad.”⁷

Desde el punto de vista del principio de juridicidad, se trata de una presunción relativa que encuentra su fundamento en que bajo la aplicación de este principio, cuando se

⁶ Rodríguez-Arana, Muñoz, Jaime. **Ob. Cit.** Pág. 153.

⁷ **Ibíd.** Pág. 1.



resuelve en base a derecho, son aplicables los principios, esencialmente porque el acto administrativo goza de la suposición que ha sido dictado por el ordenamiento jurídico.

"Esa presunción de legitimidad sólo puede hacer referencia al acto administrativo perfecto, o sea que tenga validez y eficacia. Si es un acto válido pero ineficaz sólo será ejecutorio. Esta presunción de legitimidad es iuris tantum y por lo que puede probarse que el acto administrativo no tiene la legitimidad que en él se presume. Así, la presunción iuris tantum de validez es coadyuvante implícito en la ontología de la doctrina de la discrecionalidad y en la teoría de la irrecurribilidad del acto confirmatorio y definitivo. Quien pretenda la ilegitimidad o nulidad de un acto administrativo debe alegar y probar que el acto no cumplió con los principios, y la acción sólo puede darse a los interesados o administrados a quienes la ley permita ejercer tal poder; es claro que la ilegitimidad no puede declararse de oficio ni la legitimidad presumida debe ser declarada por el tribunal contencioso administrativo."⁸

Es por esta circunstancia que la presunción de juridicidad, denominada también presunción de validez, está considerada como una suposición legal que el acto administrativo fue emitido conforme a derecho. Esta presunción implica que el acto fue realizado de acuerdo a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico administrativo, y es válido en cuanto a los efectos que produce, tiene como fundamento el hecho de que las garantías subjetivas y objetivas de los administrados, que preceden a la formulación del acto administrativo, han sido respetadas previamente por los órganos administrativos.

⁸ Pérez Bosque, Edgar Antonio. **Ob. Cit.** Pág. 63.



En función de estos principios es que la administración pública logra la ejecución de sus actos administrativos, por ella misma; por tal motivo, la existencia de los principios de legalidad y de juridicidad son de suma importancia para el cumplimiento de las finalidades estatales, pues de no existir la actividad administrativa quedaría supeditada a la verificación del cumplimiento de los requisitos de ley, provocando el retardo administrativo en su ejercicio, perdiendo su verdadera finalidad para la cual ha sido establecida oportunamente.

b) Ejecutoriedad

"Algunos autores hablan de ejecutoriedad y otros de ejecutividad, pero todo se reduce a determinar la fuerza ejecutiva, la cualidad de ejecución con que nacen los actos administrativos, diferenciándose dentro de esa fuerza o cualidad, la posibilidad inmediata de ejecución y el hecho de que es la propia administración quien pueda llevar a cabo el contenido del acto. Este carácter podría denominarse de posibilidad de ejecución, que sería el hecho de poder o deber llevar a la práctica la fuerza ejecutiva con que se supone nace el acto administrativo. A su vez, esa posibilidad se desdoblaría en dos aspectos: la ejecutividad y la ejecutoriedad. La ejecutividad sería la fuerza inmediata de ejecución, el hecho de que pudiera o debiera exigirse y cumplirse la ejecución; mientras que la ejecutoriedad, sería la posibilidad que tuviera la administración de hacerlo cumplir".⁹

⁹ Pérez Bosque, Edgar Antonio. **Ob. Cit.** Pág. 65.

Es importante señalar al respecto que, aunque este carácter se ha denominado ejecutividad o ejecutoriedad, en resumen, casi todos los autores están de acuerdo en que ambos términos tienen significados distintos. Para algunos autores la ejecutoriedad es la fuerza ejecutiva del acto, consistiendo en una particular vis jurídica propia del acto administrativo. Es uno de los privilegios de la administración pública y también un requisito para promover recurso contra el acto, pues solamente la decisión ejecutoria puede atacarse con los procesos contencioso-administrativos, la ejecutoriedad puede ser propia o impropia.

La doctrina ha considerado que los órganos administrativos pueden valerse de algunos medios de ejecución del acto administrativo como: a) La coacción directa, b) la coacción indirecta y c) la ejecución subsidiaria. Cuando el acto administrativo llena los requisitos de fondo y de forma que exige la ley, debe cumplirse luego de notificado.

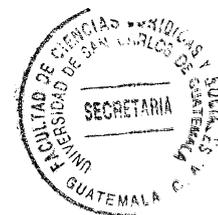
La Contraloría General de Cuentas como ente máximo de fiscalización, por mandato constitucional realiza auditorías a todas las instituciones y dependencias que conforman la administración pública que perciben fondos provenientes del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación y, es a través, de ese proceso de fiscalización que se establece la comisión de infracciones a normas jurídicas o a procedimientos administrativos por parte de funcionarios y empleados públicos; tales como: a) la falta de manuales de funciones y responsabilidades; b) incumplimiento a normas de control interno y de administración de personal; c) incumplimiento en la rendición de cuentas; d) pérdida o extravío de formularios oficiales; e) falta de



documentos de respaldo; f) utilización de formularios no autorizados; -entre otras infracciones- todo lo cual conlleva a la imposición de sanciones pecuniarias (sanciones económicas) a través de un procedimiento diligenciado por la Secretaría General de la Contraloría General de Cuentas; concluyendo con una resolución administrativa mediante la cual se formaliza el acto administrativo de fiscalización.

No obstante, lo anterior y considerando que el ente fiscalizador tiene la posibilidad de ejecutar propiamente el acto administrativo de fiscalización, mismo que está encaminado a lograr la posibilidad de ejecución de la sanción pecuniaria en contra de los funcionarios y empleados públicos a quienes se les impone, en el noventa y cinco por ciento (95%) de los casos, los sancionados no cumplen con pagar el valor de la sanción pecuniaria impuesta. En ese sentido, es importante destacar que, a pesar de haberse agotado todo el procedimiento administrativo y de encontrarse debidamente notificados por la Contraloría General de Cuentas, constituye la razón por la que dicho ente realiza la ejecución del acto administrativo, requiriendo el auxilio del órgano competente para obtener coercitivamente dicho cumplimiento, promoviendo la ejecución de la resolución administrativa a través de la vía económica-coactiva.

Atendiendo la serie de aspectos jurídicos y doctrinarios citados con anterioridad, se considera de especial importancia, señalar que, si bien la totalidad de los actos de la administración tienen el carácter de ejecutividad, existen algunos que no son ejecutorios, puesto que para que se presente esta característica es necesario que sea factible física y jurídicamente su ejecución.



c) Irretroactividad

"El acto administrativo sólo produce efectos desde que aquél entra en vigor; es decir, que no produce efectos retroactivos. La irretroactividad administrativa es una consecuencia de la irretroactividad jurídica general. Pero, como tal, admite excepciones. Así, está establecido por ley que los actos administrativos sólo producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en aquéllos se disponga otra cosa. Se concederá excepcionalmente efecto retroactivo al acto cuando éste se dicte en sustitución de otro anulado; y cuando produzca efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y dicha eficacia no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas".¹⁰

Los aspectos doctrinarios de la definición anterior, conllevan a relacionar o interrelacionar con los aspectos jurídicos que al respecto puedan presentarse; para el efecto, es necesario hacer énfasis en que toda norma de cualquier naturaleza impone en este principio, en que la ley no tiene efecto retroactivo, salvo en materia penal en lo que favorezca al reo, circunstancia que ha sido preceptuado en el Artículo 15 de la Constitución Política de la República de Guatemala. El acto administrativo es irretroactivo, por regla general, pero puede gozarse de retroactividad en varias situaciones, especialmente cuando satisfaga las ingentes necesidades públicas o los fines del Estado, aún a costa del interés particular.

¹⁰ <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/irretroactividad-del-acto/irretroactividad-del-acto.htm>
(Consultado 02 de septiembre de 2016).



Acorde con estos preceptos, la irretroactividad implica que el acto administrativo, en primer lugar, puede ser dictado posterior al otorgamiento legal de una competencia administrativa del órgano; en segundo lugar, debe surtir efectos a partir de la notificación o publicación, a la persona a quien se dirige y nunca antes. De lo contrario, en cualquiera de los casos se produce la violación constitucional.

d) Unilateralidad

El análisis del acto administrativo y su unilateralidad, creo debe hacerse a través de un método que comprenda el análisis lógico, la observación inductivo deductiva y ensayar en lo posible un concepto general que comprenda la estimación de diversos puntos de vista, para llegar a una visión que pretenda ser lo más completa de este fenómeno, pues el estudiar un aspecto aislado o particular, nos puede llevar a abstracciones un tanto formales, entendido este vocablo en el sentido de hacer referencia exclusivamente al aspecto externo, pero no a los elementos intrínsecos que pueden contribuir a mejorar la actividad o labor del jurista en el manejo de las instituciones.

"El acto administrativo es unilateral, pues como lo podremos expresar dentro de la definición, siendo éste una declaración unilateral y concreta, se establece, que para que la administración tome una decisión, no se requiere la voluntad del particular; algunos autores no aceptan la unilateralidad del acto, puesto que dentro de la misma pueden existir actos que se emiten por varios órganos, y manifiestan que en este caso deja de existir la unilateralidad. Desde este punto de vista creemos que en este caso no



existen varias voluntades, sino la confluencia de varias competencias para tomar una decisión administrativa".¹¹

Aunque el contrato es administrativo, no se puede tomar como un acto, pues en este caso, si es bilateral y lo más importante es que se pone de manifiesto la voluntad de las partes para poder suscribirlo. La nota de unilateralidad implica que los actos administrativos son válidos por la mera voluntad de la administración pública. Con esto es posible excluir del mismo la actuación bilateral, la que supone la integración de la voluntad de más de un sujeto; en ese contexto, las decisiones administrativas corresponden con exclusividad al Estado a través de sus órganos administrativos.

e) Revocabilidad

"El acto administrativo es valorado permanentemente sobre su adecuación y congruencia con el propósito de interés público que persigue. Al emitirse, busca concretar determinada situación concreta que no solo es legal, sino que es concordante con el interés público. Pero, durante su vigencia, debe mantener esa conformidad de modo continuado hasta que cumpla sus efectos o se extinga naturalmente. Esta necesidad de concordancia o adaptación del acto al interés público propio del contexto actual es denominada como «mérito del acto administrativo»".¹²

¹¹ Pérez Bosque, Edgar Antonio. **Ob. Cit.** Pág. 69.

¹² Morón Urbina, Juan Carlos. **La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica.** Pág. 67.



La revocabilidad del acto administrativo, significa la posibilidad que un determinado acto pueda ser dejado sin efecto, por la administración pública o por impugnación, razón por la que se puede analizar desde dos puntos de vista, de manera oficiosa o a petición del interesado a través de los recursos administrativos, mismos que se describen a continuación:

i. Revocación de oficio

Se manifiesta cuando el superior jerárquico del órgano administrativo, revoca la decisión tomada por el subordinado o el propio órgano que toma la decisión la revoca. En este caso se encuentran plasmados dentro de la ley las razones por las cuales se puede revocar de oficio una resolución ya consentida por los interesados, tal como corresponde en el caso contemplado en la Ley de lo Contencioso Administrativo, cuando hay error de cálculo o de hecho. El otro caso es cuando el superior, a través de los poderes que otorga la jerarquía revoca un acto emitido por el subordinado, pero en este caso hay que tomar en cuenta que la resolución o acto administrativo, no ha sido notificado y en este caso no ha producido efectos jurídicos para el particular, el acto no está perfecto.

ii. Revocación a solicitud de parte

Este caso se da cuando la resolución administrativa ha sido notificada legalmente al particular y éste hace uso de los medios que la ley le otorga para oponerse a las



resoluciones o actos administrativos, por afectarle sus derechos e intereses. En este caso se trata de los recursos administrativos o en la vía judicial. Para algunos autores ésta es otra de las características del acto administrativo, a la que le denominan la impugnabilidad de los actos administrativos, pero nosotros lo vemos como la revocabilidad a petición de parte.

f) Sometimiento al derecho administrativo

"Este caso se da cuando la resolución administrativa ha sido notificada legalmente al particular y éste hace uso de los medios que la ley le otorga para oponerse a las resoluciones o actos administrativos, por afectarle sus derechos e intereses. En este caso se trata de los recursos administrativos o en la vía judicial. Para algunos autores ésta es otra de las características del acto administrativo, a la que le denominan la impugnabilidad de los actos administrativos, pero nosotros lo vemos como la revocabilidad a petición de parte".¹³

En general, en función de los argumentos anteriores, el principio de legalidad de la actividad administrativa constituye una de las consagraciones políticas fundamentales del Estado de derecho. Dicho principio supone, a todos los efectos, tanto la sumisión de la actuación administrativa a las prescripciones del poder legislativo, como, en último término, el sometimiento de los actos concretos emanados de una autoridad administrativa concreta a las disposiciones de carácter general previamente dictadas

¹³ Godínez Bolaños, Rafael, **Los actos administrativos**. Pág. 1.



por esa misma autoridad, o incluso por otra autoridad de grado inferior siempre actúe en el ámbito de su competencia.

1.3. Elementos

Dentro de los principales elementos que distinguen a los actos administrativos, pueden destacarse los siguientes:

1.3.1. Elementos de fondo

En este apartado y luego de exponer la serie de preceptos jurídicos y doctrinarios que refuerzan el contenido expuesto con anterioridad, sobre todo en lo relativo a las características, es conveniente destacar aquí, los siguientes elementos:

a) "Un órgano competente

La competencia administrativa, como ya vimos en capítulos anteriores, es la facultad legal que tienen los órganos administrativos para poder actuar, un órgano sin competencia incurre su funcionario en responsabilidad de todo tipo al resolver en ausencia de ella. Por tal razón uno de los elementos más importantes es que el órgano ejerza legalmente la competencia conferida por el ordenamiento jurídico administrativo.

b) La voluntad administrativa legalmente manifestada



La voluntad del órgano legalmente manifestada, consiste en el contenido natural necesario, que debe hacerse saber al administrado mediante una resolución administrativa, a través de una notificación, por los medios que normalmente lo hace el propio órgano administrativo, que regularmente es una cedula de notificación, en sentido estricto, su contenido se identifica con su objeto.

c) Los motivos del acto

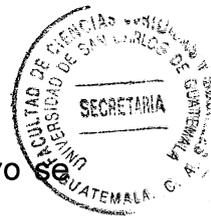
Las resoluciones de la administración deben ser motivadas, esto lo establece la Ley de lo Contencioso Administrativo, la motivación implica argumentar legal y administrativamente cual es el fundamento del acto administrativo que se está declarando en la resolución notificada.

d) Su objeto

El objeto del acto va dirigido a manifestar la voluntad del Estado y significa lo que el órgano administrativo le está declarando al particular, le otorga una licencia de construcción, la deniega o le impone una multa por construcción inadecuada, etc.

e) Su finalidad

Al configurar una potestad, la norma le asigna un fin específico, que debe ser catalogado como un fin público, el acto administrativo en cuanto es ejercicio de una potestad, debe servir necesariamente al fin previsto en la norma y cuando se habla de



fin público debe tomarse en cuenta el bienestar general. Si el acto administrativo desvía del fin, el funcionario incurre en un vicio de desviación de poder, que puede determinar la anulabilidad del acto administrativo".¹⁴

En esencia son estos los principales aspectos que en torno al fondo de los actos administrativos, deben considerarse, en ese contexto también, se requiere conocer a grandes rasgos los elementos de forma, mismos que se detallan seguidamente:

1.3.2. Elementos de forma

La doctrina, los clasifica de la siguiente manera:

a) "La forma

La forma escrita es la manera normal de manifestación de los actos de la administración, realmente el hecho que sea por escrito da garantía de seriedad de la administración y la seguridad jurídica para todos. La excepción será entonces la forma verbal, aunque si existen los actos verbales que son decisiones que surgen de la administración de manera unilateral, con características de inmediatez, se trata de ordenes muy simples que son emitidas para que cumplan una serie indeterminada de personas, por ejemplo, el ordenamiento del tránsito que hacen en las ciudades los agentes de las policías. Fuera de estas particularidades, los actos administrativos no

¹⁴ Pérez Bosque, Edgar Antonio. **Ob. Cit.** Pág. 72.



tienen que ajustarse a una forma determinada; únicamente tienen que contener los requisitos que la ley exige para poder emitirlos y en la forma que la misma le atribuye.

b) 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 eso queda obligada a seguir con las etapas señaladas en el ordenamiento jurídico".¹⁵

En síntesis, puede plantearse que, en cuanto a la forma de los actos administrativos, son estos dos, los aspectos que se requiere considerar para el desarrollo y estructuración de dichos actos y que a su vez se destacan dentro de los principales marcos doctrinarios de los marcos jurídicos de otros países.

¹⁵ Pérez Bosque, Edgar Antonio. **Ob. Cit.** Pág. 76.



1.4. Clasificaciones

La administración en aras de satisfacer las necesidades de la comunidad y de llevar a cabo los propósitos que se le han confiado de acuerdo al pacto social y al mandato constitucional, despliega sus actos hacia múltiples sentidos lo que implica que los actos administrativos que usa como instrumentos para el desarrollo de dicha actividad, contienen a su vez diferentes características y se direccionan en una y otra trayectoria dependiendo de las necesidades que con el mismo se persigan. Por lo anterior, a continuación, se presentarán las clasificaciones más relevantes.

1.4.1. Generales

"Se les denomina así, pues en el momento en que la administración dirige y manifiesta su voluntad crea extingue o modifica situaciones jurídicas de una colectividad; es decir, dicho acto administrativo va dirigido a un número plural de personas (dos o más) que no están individualizadas ni identificadas pero que si se enmarcan dentro de los supuestos de hecho que trae el acto para que sea aplicable a ellas".¹⁶

La forma de notificación de estos actos se hace por medios masivos de comunicación, pero no se podrán interponer recursos en contra de los mismos; además, éstos podrán

¹⁶http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109133/eXe_109133/Modulo/MODULO_EXE/leccion_2_clases_de_actos_administrativos.html (Consultado: 02 de septiembre de 2016).



ser revocados sin necesidad de que medie autorización por parte de los afectados.

Ejemplo: las ordenanzas expedidas por las asambleas departamentales.

1.4.2. Particulares

“En contraposición, tenemos los actos que modifican y regulan situaciones específicas, ya sea de un individuo en particular o de un grupo de personas claramente identificado. Estos actos se notifican generalmente de forma personal y contra los mismos proceden los recursos de ley. Frente a la posibilidad de revocatoria directa del acto que tiene la administración, ésta tendrá que efectuarse con autorización expresa del particular”.¹⁷

De acuerdo con este planteamiento, es necesario considerar que, de acuerdo con la declaración de voluntad que se emite en el acto, estos se clasifican en:

1.4.3. Unilaterales

Se les denomina de esta forma, debido a que la entidad que los emite lo hace en expresión de la manifestación unilateral y la posición predominante en la que se encuentra el Estado, la cual está justificada en la defensa de los intereses generales. Por tanto, no se tiene en cuenta para la emisión y ejecución de los mismos la voluntad de los individuos afectados con el acto.

¹⁷http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109133/eXe_109133/Modulo/MODULO_EXE/leccion_2_clases_de_actos_administrativos.html (Consultado: 02 de septiembre de 2016).



1.4.4. Bilaterales

Para la expedición del acto, convergen la voluntad y el consentimiento tanto de la administración como de los particulares. Esta clasificación incluye los actos emitidos por órganos colegiados y aquellos en donde participan varias entidades públicas.

En relación con lo anterior, es importante aclarar que no se comparte la idea de que existen actos administrativos de carácter bilateral, ya que desde el principio en la definición planteada se mencionó que éstos nacen como manifestación unilateral de la voluntad de la administración, esto es, que el mismo se elabora únicamente con el consentimiento del ente público. "En el evento de convergir la voluntad administrativa y la del particular en la creación de una actuación, estaríamos en presencia de un contrato o convenio y no de un acto administrativo como tal".¹⁸

La aceptación de la anterior clasificación, justifica su estudio en la actual lección con el propósito que el estudiante determine autónomamente que posición adopta al respecto, pero sin olvidar los preceptos doctrinarios que persigue este planteamiento, para el efecto de presenta la siguiente clasificación.

¹⁸http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109133/eXe_109133/Modulo/MODULO_EXE/leccion_2_clases_de_actos_administrativos.html (Consultado: 02 de septiembre de 2016).



a) De trámite

Éstos no necesitan estar motivados ya que se emiten con el objetivo de surtir un trámite administrativo, a pesar de no decidir ni resolver el fondo del asunto son indispensables para agotar las etapas dentro del proceso administrativo.

b) Actos definitivos

Llamados actos principales, éstos se pronuncian sobre la esencia del tema a resolver, contienen la decisión final que concluye un determinado procedimiento administrativo.

Desde la perspectiva de la normatividad que regula el acto:

a) Reglados

Son emitidos en virtud de una disposición normativa que ordena explícitamente a la administración la realización del mismo, toda vez se cumplan el lleno de los requisitos que la ley establece para tomar la decisión ordenada en la misma.

b) Discrecionales

A pesar que toda actuación administrativa debe sujetarse a la ley, estos actos si bien se emiten teniendo como sustento principal una norma, la administración tiene la

potestad discrecional de decidir sobre su emisión o sobre la decisión que con el acto se adopte.

1.5. Definición

Calderón, define el presente concepto de la siguiente manera: “Es una decisión unilateral, de un ente administrativo competente, sometida al orden jurídico administrativo y a los principios de legalidad y juridicidad, que produce efectos jurídicos directos, concretos o generales, que ejecutivamente crea, modifica o extingue una relación jurídica subjetiva, ejercitando una potestad administrativa a través del procedimiento legal o reglamentariamente establecida”.¹⁹

Esta es una de las definiciones que ha tenido mayor aceptación, en virtud de la trascendencia que ha adquirido el autor en el dominio de estos temas en particular.

“Según el Diccionario Jurídico, el acto administrativo será la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa”.²⁰

De acuerdo con esta definición, puede estimarse que el acto administrativo es considerado como el núcleo conceptual de la materia que nos ocupa, por lo que no es

¹⁹ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo. Parte general.** Pág. 254.

²⁰ De Pina Vara, Rafael. **Diccionario de derecho.** Pág. 26.



De acuerdo con esta definición, puede estimarse que el acto administrativo es considerado como el núcleo conceptual de la materia que nos ocupa, por lo que no es posible englobar en un solo concepto todas las tareas que realiza el poder público por medio de sus órganos administrativos. Es por ello que muchos autores prefieren estudiar las características del acto administrativo para posteriormente tratar de ofrecer un concepto del mismo.

Los distintos órganos administrativos al momento de realizar su función realizarán una serie de actos y emitirán resoluciones administrativas, en ese sentido, Martínez Morales, refiere al respecto que un acto administrativo es “La declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho, es decir, excluye la actividad reglamentaria (pues produce consecuencias subjetivas), tampoco incluye los contratos (pues dice que es unilateral), ni encierra actos de esencia extrajurídica (operaciones materiales) ni los hechos jurídicos”.²¹

Serra Rojas, lo considera de la siguiente manera: “Una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: La administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”.²²

²¹ **Ob.Cit.** Págs. 241 y 242.

²² Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo.** Pág. 226.



consecuentemente un efecto de derecho, relacionando también a la administración pública en general, por el grado de incidencia e injerencia que tiene sobre dichos actos.

Otra definición al respecto refiere que: “Es una declaración de voluntad de un órgano público, preferentemente de un órgano administrativo encaminado a producir, por vía de autoridad un efecto de derecho para la satisfacción de un interés general”.²³

Suficientes argumentos se han vertido al respecto, sin embargo, para brindarle un cierre al presente apartado y concepto, se considera prudente presentar otras dos definiciones que acercan un poco más a comprender este apartado.

María Diez, indica en torno al acto administrativo que el mismo es: “Una declaración concreta, unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa”.²⁴

Nuevamente se vuelve a enfatizar que el acto administrativo, en esencia es una declaración de voluntad del órgano administrativo respectivo, el cual puede aducir que posee la potestad administrativa para efectuar los mecanismos o procedimientos administrativos encaminados a brindarle la legitimidad a las actuaciones realizadas por dicho órgano jurisdiccional.

Finalmente, Acosta Romero, expone: “Es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite,

²³ García Oviedo, A. **Derecho administrativo**. Pág. 266.

²⁴ María Diez, Manuel. **El acto administrativo**. Pág. 73.



declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".²⁵

Con todo este arsenal doctrinario, se considera suficiente la argumentación expuesta en torno al acto administrativo, básicamente porque se tiene por cierto que en esencia es una manifestación plena de la voluntad del ser humano, a la vez que queda plenamente demostrado el hecho concreto de que es una cuestión unilateral que conlleva los efectos jurídicos correspondientes, mismos que se derivan precisamente de esa declaración expresa de la voluntad.

1.6. La ejecución directa e indirecta de los actos administrativos

Cuando el acto administrativo es considerado perfecto y produce sus efectos, los cuales se manifestarán según los requisitos que marque la ley, puede ocurrir que se afecte la esfera jurídica de los particulares, por lo que este acto generalmente no será obedecido en forma voluntaria, surgirá entonces, el problema de cómo debe proceder el Estado para la ejecución de sus relaciones.

En consonancia con este apartado, puede definirse la ejecución como la facultad de la administración pública para ejecutar, los actos que de ella emanan, tratándose de resoluciones administrativas, la doctrina ha aceptado que la administración pública está capacitada para proceder en forma directa sin intervención de los tribunales, a la

²⁵ Acosta Romero, Miguel. **Ob. Cit.** Pág. 356.



ejecución de sus propias resoluciones. Esta posibilidad de acción directa constituye el carácter de ejecutoriedad y se funda en la necesidad de que las atribuciones del Estado que la legislación positiva ordena, se realicen en forma administrativa no estén sujetas a las demoras, que casi siempre se suscitan durante los actos administrativos, aspectos que significarían la intervención del procedimiento judicial.

De acuerdo con estos elementos teóricos, puede asegurarse que los mismos se sustentan en la presunción de legitimidad de las resoluciones dictadas por los órganos del Estado dentro de la esfera de su competencia, esta presunción tiene también como fundamento el que dichos órganos son en realidad instrumentos que solo persiguen la satisfacción de interés general.

CAPÍTULO II



3. El procedimiento administrativo

Los aspectos iniciales del presente apartado, requieren hacer énfasis en que el procedimiento administrativo puede concretarse básicamente como una serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin; y concluir que tiene por finalidad esencial la emisión de un acto administrativo. En ese sentido y a diferencia de la actividad privada, la actuación pública requiere seguir ciertos formalismos, más o menos estrictos, que constituyen la garantía del ciudadano, tomando en cuenta la existencia de un doble sentido donde la actuación es conforme con el ordenamiento jurídico y que esta puede ser conocida y fiscalizada por los ciudadanos. El procedimiento administrativo se configura como una garantía que tiene el ciudadano de que la administración no va a actuar de un modo arbitrario y discrecional, sino siguiendo las pautas del procedimiento administrativo, procedimiento que por otra parte el administrado puede conocer y consecuentemente no genera indefensión alguna.

3.1. Evolución del procedimiento administrativo

La justicia administrativa tuvo sus orígenes en la Revolución Francesa, ya que pretendía instituir una forma de gobierno que pusiera a la ley por encima del hombre (poder soberano), idea concentrada en los escritos de Rousseau: -un pueblo libre



obedece, pero no sirve; tiene jefes, pero no dueños; obedece a las leyes, pero nada más que a las leyes y es por fuerza de las leyes por lo que no obedece a los hombres-.

El control de la actividad de la administración había sido inexistente, pues este era un instrumento personal del poder del monarca. “La revolución de 1789 cambia radicalmente el paradigma absolutista, en donde esta organización daría el paso hacia la regulación o la limitación legal, tanto su organización como su actividad se ajustarían y limitarían a las disposiciones de las leyes”.²⁶

Esta definición permite identificar los primeros inicios del procedimiento administrativo, teniendo como registro histórico, la legislación francesa, a partir de ahí, se empiezan a evidenciar el trayecto que ha debido superar en su forma y fondo, los aspectos relativos al desarrollo del procedimiento en mención, así como las principales limitaciones que debió superar hasta llegar a como se conoce contemporáneamente.

“Posteriormente, ya en el siglo XIX, se lograría la transición de una justicia retenida a una justicia delegada. Se recurrió a la solución de elevar el consejo de Estado, un órgano administrativo, al rango de órgano jurisdiccional. Este órgano vendría a tener los poderes y la autoridad necesaria para resolver los asuntos que fueran sometidos a su conocimiento. Se produce, pues, una independencia de la justicia administrativa de la justicia judicial. A pesar de que se estableció el denominado sistema francés, muchos otros estados asumían un modelo en donde el control se realiza en sede jurisdiccional, con lo que les conferían a estos órganos no administrativos la posibilidad

²⁶ García Enterría, Eduardo. **La justifica administrativa en el cambio de siglo**. Pág. 16.



de dirimir los conflictos no revisables por la jurisdicción judicial entre la administración y el particular. Esta jurisdicción mantuvo en lo judicial el control sobre propiedad y libertad. Entre los países que no siguieron la práctica francesa y adoptaron el modelo judicial se encuentran Alemania, Inglaterra, Bélgica, España, Costa Rica, entre otros”.²⁷

En la actualidad los estudiosos del derecho procesal administrativo, le han dado una mayor importancia al procedimiento administrativo, al extremo de haber precisado los principios rectores del derecho administrativo anteriormente anotados. La tecnología y una debida legislación y personas conscientes, hacen que, mediante procedimientos adecuados, logran que efectivamente cumpla con sus objetivos, los cuales son que se respete el bienestar de la colectividad y que los servicios públicos sean eficientes.

2.2. El proceso y el procedimiento administrativo

Es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de substanciarlo, que puede ser de conocimiento, abreviado, sumarísimo, ejecutivo, no contencioso, en tanto que el proceso como tal, es un todo y está formado por un conjunto de actos procesales. Acorde con ello, puede plantearse que los procesos están impulsados por la consecución de un resultado, se operan y gestionan centrándose en la satisfacción de los clientes y otras partes interesadas, mientras que los procedimientos se encuentran impulsados por la finalización de la tarea, se implementan y se centran en el cumplimiento de las normas; en ese sentido, puede

²⁷ García Enterría, Eduardo. **Ob. Cit.** Pág. 17.



asegurarse que el proceso contiene actividades que pueden realizar personas de diferentes departamentos con objetivos comunes y los procedimientos recogen actividades que pueden realizar personas de diferentes departamentos con diferentes objetivos.

“El proceso es la suma de actos por medio de los cuales se constituye, desarrolla y termina la relación jurídica y el procedimiento administrativo, significa solo la composición externa, formal, del desarrollo del proceso o de una etapa de este, pero no comprende las relaciones jurídicas que se establecen entre los sujetos del proceso, ni la finalidad compositiva de este”.²⁸

En función de la definición anterior, es posible argumentar que la diferencia entre proceso y procedimiento radica en que los procesos son generados por la voluntad del logro de una finalidad y los procedimientos son pasos claros y objetivos que se deben seguir para completar una tarea. Se hace la diferencia entre estos dos conceptos cuando se vuelve importante en el área de la administración y gestión de empresas, pero también se aplica la distinción en el área del derecho.

“Un proceso puede seguir un procedimiento, por eso, los procedimientos son una secuencia de pasos fijos. Se detalla y especifica cómo proceder para la ejecución de cualquier tarea como: el uso del extintor, el flujo de documentos para la aprobación de vacaciones, el seguimiento de una receta. Los procesos son dinámicos y gestionados

²⁸ <http://derecho-procesal-administrativo-jean.blogspot.com/2011/08/diferencia-entre-proceso-y.html>
(Consultado: 03 de septiembre de 2016).

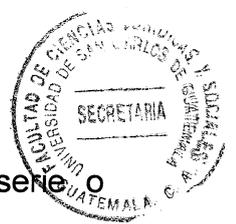


según una finalidad. Un proceso puede ser administrado por varias personas con diferentes objetivos. Podemos tomar como ejemplo el proceso administrativo que tiene la finalidad de potenciar la eficiencia de los recursos en una organización o empresa. No hay pasos a seguir, pero sí el mismo objetivo para personas y departamentos”.²⁹

Al respecto, el proceso se caracteriza principalmente por tener como finalidad la de resolver el problema o asunto jurídico, mientras que el procedimiento se caracteriza por la formalidad que exige para que se realice el proceso, pues su finalidad principal es establecer un orden para materializar el proceso, es decir, el procedimiento nos indica el cómo, cuándo, dónde y quiénes realizan los actos procesales y de esa forma conseguir generar sucesión cronológica de los actos. Es por ello que el procedimiento es entendido como la forma de realizar los trámites que se desenvuelven en el proceso, pero también como los trámites individuales que se realizan en el mismo.

“Al hablar de proceso se destaca que el conjunto de actos en consideración tiene por finalidad esencial llegar al dictado de un determinado acto: En el concepto que adoptamos, ese acto es el jurisdiccional. Al hablar de procedimiento, por el contrario, se prescinde del fin que la secuencia de actos pueda tener, y se señala tan sólo ese aspecto externo, de que existe una serie de actos que se desenvuelven progresivamente. Por ello el proceso y el procedimiento tienen de común que ambos son una serie o sucesión de actos coordinados; pero mientras que la mera serie o sucesión de actos coordinados basta para constituir un procedimiento, no alcanza para

²⁹ <http://www.significados.com/diferencia-entre-proceso-y-procedimiento> (Consultado: 03 de septiembre de 2016).



caracterizar un proceso. Todo proceso, por ser su primer elemento una serie o sucesión de actos coordinados, implica el procedimiento; todo proceso comporta un procedimiento; pero en cambio no todo procedimiento implica o comporta un proceso”.³⁰

En la definición anterior se proyecta que en la justicia puede hablarse de procedimiento como concepto formal y proceso como concepto con un fin en particular, en la administración no se tiene sino un término conocido como procedimiento, es por eso que para abarcar tanto la serie de actos como la serie de actos destinados al dictado de un acto administrativo no por ello, desde luego, retomaremos el concepto de proceso para aplicarlo a la administración. Entonces, puede decirse simplemente, que el término procedimiento administrativo tiene una ambivalencia y puede ser empleado tanto como noción que busca un fin o como noción formal. La solución no es totalmente satisfactoria, pero en la disyuntiva de resolverse por ella o por quitar su sentido preciso al proceso judicial, se considera que es preferible inclinarse por dicha solución.

En la legislación guatemalteca, se busca la eficacia de los procedimientos administrativos a través de la Constitución Política de la República de Guatemala, tomando en cuenta para el efecto la publicidad que debe existir en el procedimiento en mención, en el Artículo 28 regula lo referente al límite de treinta días para la resolución de las peticiones de los particulares y notificarla dentro del mismo tiempo, al indicar lo siguiente: “Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir,

³⁰ Nava Negrete, Alfonso. **Derecho procesal administrativo**. Pág. 70.



individual o colectivamente peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley. En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días. En materia fiscal, para impugnar resoluciones administrativas en los expedientes que se originen en rparos o ajustes por cualquier tributo, no se exigirá el pago previo del impuesto o garantía alguna”.

2.3. Naturaleza jurídica

“Se discute si el procedimiento administrativo es una serie de actos administrativos o si el procedimiento administrativo sólo tiene un acto administrativo que es el final. Esta cuestión se puede analizarse desde el punto de vista de lo que ocurre dentro del procedimiento, pues produce hechos como los dictámenes y estos por sí no producen efectos jurídicos. Dentro del procedimiento 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”.³¹

Con la definición, se puede comprender entonces que, en esencia el procedimiento administrativo es a través del cual, circula la actividad de la administración pública, circunstancia que permite brindar seguridad de sus actuaciones, fundamentalmente porque se encuentra regulado en normas jurídicas que permiten hacer efectivo el

³¹ Jáuregui Reyna, Christian Paúl. **Análisis jurídico sobre la desnaturalización del derecho de manifestación por grupos de inconformes.** Pág. 18.



estado de derecho; es decir no se trata solamente de fijar requisitos formales, de prever etapas concatenadas y dirigidas a producir resoluciones, sino que se debe cumplir con finalidades jurídicas y políticas que se encuentran a cargo de la administración pública y resguardar por consiguientes los derechos de los ciudadanos, siempre que no se intenten sobreponer los mismos, a los intereses de la colectividad.

2.4. Fases del procedimiento administrativo

Dentro de los aspectos centrales de este apartado, se considera que los principales aspectos que deben tomarse en cuenta para identificar las fases del procedimiento administrativo, se destacan las siguientes:

2.4.1. Inicio

Atendiendo la serie de preceptos que han sido expuestos en los apartados precedentes, los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia. Con anterioridad al acuerdo de iniciación, podrá el órgano competente abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

Una vez presentado este escrito, se inicia el procedimiento administrativo:



- a) Oficialidad. La administración sin necesidad de solicitarlo el dará paso a los trámites siguientes una vez concluidos los anteriores.
- b) Igualdad. Se guardará riguroso orden en la tramitación de los expedientes según su fecha de inicio.
- c) Celeridad y eficacia. Para dar mayor agilidad al procedimiento, se acordará realizar de una sola vez todos aquellos actos que puedan realizarse juntos.
- d) Responsabilidad. Los funcionarios serán responsables de la tramitación de los expedientes que tuvieran cargo y adoptarán las medidas necesarias para que no sufran retrasos.

2.4.2. Ordenamiento

El ordenamiento dentro del proceso administrativo, se encuentra conformado por todas las actuaciones que han de ordenar el desarrollo del procedimiento hasta su finalización, para permitir la realización efectiva de los actos de instrucción.

- “a) Impulso. El procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites.



- b) Celeridad. Se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.
- c) Cumplimiento de trámites. Los trámites que deban ser complementados por los interesados deberán realizarse en el plazo de diez días a partir de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que en la norma correspondiente se fije plazo distinto.
- d) Cuestiones incidentales. Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, salvo la recusación”.³²

En términos generales, son estos los aspectos que con regularidad debe seguir u observarse dentro de los procedimientos administrativos en general.

2.4.3. Instrucción

En esta fase se realizan todas las actuaciones para conocer y comprobar los datos en los que se basa la petición del interesado. Es esta, se realizan las siguientes actuaciones:

³²<http://definicionlegal.blogspot.com/2013/01/el-procedimiento-administrativo.html> (Consultado: 03 de septiembre de 2016).



- "a) Alegaciones de los interesados. En cualquier momento antes del trámite de audiencia, los interesados podrán presentar alegaciones.
- b) Prueba. Las instrucciones se tienen que justificar y demostrar todos los hechos y circunstancias alegados por los interesados. El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por el interesado cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias.
- c) Informes. Son opiniones emitidas por órganos cualificados distintos a los que tienen que dictar la resolución o propuesta de resolución. Salvo que una norma establezca lo contrario, los informes son facultativos y no vinculantes.
- d) Audiencia a los interesados. Es el trámite inmediatamente anterior a dictar la propuesta de resolución después de darse por finalizada totalmente la instrucción del expediente.
- e) Información pública. Si la administración lo considera necesario, puede anunciar en el boletín oficial correspondiente la iniciación del procedimiento administrativo".³³

Básicamente son los cinco elementos de mayor trascendencia que deben observarse dentro del procedimiento administrativo.

³³<http://definicionlegal.blogspot.com/2013/01/el-procedimiento-administrativo.html> (Consultado: 03 de septiembre de 2016).



2.4.4 Terminación

La esencia del procedimiento administrativo en general es la de asegurar el cumplimiento posible de los fines de la administración con respeto a los derechos subjetivos y a los intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico; o busca garantizar la vigencia efectiva de los principios de derecho sobre los que se asienta todo el régimen institucional y que valen no solo para garantizar intereses legítimos de los particulares, sino el interés público. Es por todo esto que, el debido proceso otorga al administrado la garantía de que podrá hacer valer sus derechos en el ámbito y escenario de la administración. En este contexto, resulta de especial importancia señalar sobre este apartado los aspectos concernientes a determinar los procedimientos administrativos, tomando en cuenta que pueden finalizar de las siguientes maneras:

- "a) Resolución. Pone fin al procedimiento y en ella se debe dar expresa respuesta a todas las cuestiones planteadas por los interesados. Las resoluciones deberán ser motivadas.

- b) Desistimiento. Se produce cuando el interesado renuncia a continuar con el procedimiento. El desistimiento no implica la pérdida del derecho, ya que el interesado puede solicitar el reconocimiento de ese mismo derecho por otro procedimiento.

- c) **Renuncia.** Se produce cuando el interesado abandona su derecho. La renuncia implica que el interesado no podrá ejercitar ese mismo derecho en otro procedimiento.
- d) **Caducidad.** Cuando se paraliza un procedimiento por culpa del interesado la administración da por finalizada la instrucción y archiva todas las actuaciones”.³⁴

El procedimiento administrativo no se sigue ante la jurisdicción judicial, sino ante los órganos dependientes del Organismo Ejecutivo, cuyas resoluciones son generalmente impugnables ante el correspondiente órgano del organismo judicial, previamente agotada la vía administrativa como lo veremos más adelante. En el procedimiento administrativo no podemos hablar que se trata de una serie de actos, pues no todas las etapas en el procedimiento administrativo producen efectos jurídicos, sino que se trata de hechos administrativos que suceden dentro del procedimiento administrativo.

2.5. Principios

“Se ha planteado en el ámbito general del derecho procesal administrativo la necesidad de sistematizar el procedimiento administrativo y se busca satisfacer la necesidad de unificar en ese ámbito general a todos los órganos administrativos”.³⁵

³⁴ <http://definicionlegal.blogspot.com/2013/01/el-procedimiento-administrativo.html> (Consultado: 03 de septiembre de 2016).

³⁵ Jáuregui Reyna, Christian Paúl. **Ob. Cit.** Pág. 22.



En el Artículo 2 del Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de lo Contencioso Administrativo, se encuentran contenidos algunos principios al establecer que: “Los expedientes administrativos deberán impulsarse de oficio, se formalizarán por escrito, observándose el derecho de defensa y asegurando la celeridad, sencillez y eficacia del trámite. La actuación administrativa será gratuita”.

El procedimiento administrativo contempla la garantía que protege al ciudadano, impidiendo que la administración actúe de un modo arbitrario y discrecional, sino siguiendo las reglas estrictas del procedimiento administrativo, procedimiento que por otra parte el administrado puede conocer y que por tanto no va a generar un estado de indefensión; en ese entendido, pueden destacarse dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, los siguientes principios del procedimiento administrativo:

a) Principio de legalidad y juridicidad

De acuerdo con lo preceptuado en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el procedimiento administrativo contempla la garantía que protege al ciudadano, impidiendo que la Administración actúe de un modo arbitrario y discrecional, sino siguiendo las reglas estrictas del procedimiento administrativo, procedimiento que por otra parte el administrado puede conocer y que por tanto no va a generar un estado de indefensión; en tanto que el principio de juridicidad implica que la actuación administrativa debe someterse al derecho administrativo.



El Artículo 221 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, destaca que la función del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es la de ser contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas. Para ocurrir al Tribunal, no es necesario ningún pago o caución previa, sin embargo, se establece que la ley podrá establecer determinadas situaciones en las cuales, el recurrente tenga que pagar intereses a la tasa corriente sobre los impuestos que haya discutido o impugnado y cuyo pago al Fisco se demoró en virtud del recurso, en ese sentido, contra las resoluciones y autos que pongan fin al proceso, puede interponerse el recurso de casación.

b) Principio de seguimiento de oficio

En esencia este principio significa desarrollar, dinamizar, y vigilar que los procedimientos finalicen sin que, de manera ágil, y de forma continuada. En Guatemala el Artículo 5 de la Ley de lo Contencioso Administrativo deja una pista que el procedimiento administrativo en general es a petición de parte, refiere este artículo que, se archivarán aquellos expedientes o trámites en los que los administrados dejen de accionar por más de seis meses, siempre que el órgano administrativo haya agotado la actividad que le corresponde y lo haya notificado.



c) Principio de informalidad

Significa que el procedimiento administrativo no debe estar sujeto a formalidad alguna, en tal sentido, se estima que, si existieran excepciones durante el mismo, los interesados deben de estar enterados de las mismas por medio de circulares o instrucciones.

d) Principio de defensa

El principio hace referencia expresa al hecho de que, cuando el procedimiento se inicia de oficio, debe de dársele oportunidad al afectado para que se entere de la existencia del procedimiento, así también, su contenido y motivos que lo fundamentaron, todo ello a fin de que pueda preparar su defensa sobre la controversia que se intenta resolver.

e) Principio de imparcialidad

Es importante señalar que el principio del procedimiento administrativo, se presenta cuando existe conflicto entre particulares, por ende, la administración pública debe resolver en forma imparcial, atendiendo el interés general, sin inclinaciones por las motivaciones particulares que pueda tener el interesado en dirimir la controversia.



f) Principio de procedimiento escrito

Una vez que se tiene en marcha el desarrollo del procedimiento administrativo, se requiere desde un inicio que, la totalidad de las acciones deben de hacerse constar por escrito, requiriéndose para el efecto que desde el inicio se deje registro del proceso.

g) Principio de procedimiento sin costas

Tomando en cuenta la naturaleza y finalidad del proceso, es consistente señalar que el procedimiento administrativo sea gratuito, en virtud que no se considera la condena en costas al administrado, esta circunstancia significa que no se condena a que pague los gastos administrativos que produce un expediente de esta naturaleza.

h) Principio de sencillez, rapidez, economía y eficacia

El propósito esencial del principio, es evitar que el procedimiento administrativo, no sea burocrático en la gestión de los expedientes administrativos, es decir entonces que lo que se pretende con su observancia es que el proceso se realice conforme a los principios de la administración pública moderna.



i) Principio de trato justo

En esencia, el principio hace referencia expresa al buen trato que debe de recibir el administrado por parte del administrador, es decir, por parte del servidor público, ya que hay que recordar que es un servidor público. Acorde al planteamiento, cuando un sistema jurídico no cuenta con regulación uniforme, se tiende a la dispersión legislativa; es por todo esto que la formulación teórica de los principios procedimentales se origina de la regulación uniforme del procedimiento administrativo, en atención a que está sujeta a criterios previsibles, objetivos, racionales y continuos.

j) Principio de publicidad

Los aspectos doctrinarios del principio, se encuentran relacionados con la norma jurídica constitucional de que todos los actos son públicos y de acuerdo a la naturaleza jurídica del procedimiento como tal, donde esencialmente es de carácter público, es propicio señalar que la publicidad de los actos en general, debe ser la norma que debe prevalecer.

2.6. Elementos

Luego de exponer los aspectos más concretos referentes al procedimiento administrativo, como parte del mismo, se requiere también hacer énfasis en los



principales elementos que conforman el mismo, requiriéndose para el efecto, hacer mención de los siguientes:

2.6.1. Inicio de oficio, a petición de parte o por denuncia

Puede decirse del elemento que particularmente se refiere a que todo procedimiento administrativo puede iniciarse por cualquiera de estas tres formas, para el efecto, cuando se habla de oficio, se refiere al inicio por impulso de la propia administración, se presenta esencialmente cuando se suscita una violación del particular a normas legales o reglamentarias, siempre cuidado el derecho del particular de brindarle la audiencia correspondiente para que pueda efectivamente pronunciarse.

Es importante señalar de igual forma que se puede iniciar a petición de parte, cuando el impulso o inicio del procedimiento se realiza a través de un particular, atendiendo lo preceptuado en el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala; en todo estos aspectos, se necesita considerar como aspecto esencial de dicho procedimiento, el impulso oficioso que el administrador debe darle al mismo, es decir que el procedimiento debe ser impulsado por el propio administrador y con ello darle mayor agilidad y eficiencia a la propia administración, si necesidad de que el particular tenga que aplicar el principio dispositivo, tal y como se hace en los procesos civiles.



2.6.2. El órgano administrativo

Este podría considerarse como el elemento esencial del procedimiento administrativo, en virtud que, debe sustentarse ante órganos administrativos, por ende, debe entenderse como el conducto a través del cual se manifiesta la voluntad del Estado, para todo esto, debe recordarse que es a este órgano, a quien la ley le otorga la competencia administrativa, por lo tanto el funcionario público solo pone su voluntad para ejercer la competencia del mismo, consecuentemente es la razón por la cual el órgano en mención debe ser el elemento de mayor trascendencia de la administración.

2.6.3. La competencia administrativa

Todo órgano, cuenta con competencia administrativa para decidir en un caso, si el órgano designado no dispone de competencia y a través de sus funcionarios se emite una resolución, la misma tendrá carácter ilegal, esto sucede a tenor de lo que se comprende por competencia, debido a que es la facultad legal que tienen los órganos administrativos para poder actuar, se entiende por consiguiente que la ausencia de competencia implica que las resoluciones o actos administrativos, son nulas de pleno derecho.



2.6.4. El administrado

Debe comprenderse que, de forma específica, el termino administrados, hace referencia expresa a la totalidad de ciudadanos de un país, o bien la población a la que se debe la administración pública, siendo por consiguiente otro de los elementos esenciales del procedimiento administrativo, en virtud que es a quien el acto o resolución del órgano administrativo, beneficia o perjudica en determinado momento, dependiendo de la resolución que para el efecto se emita. En ese sentido, cuando el Estado cumple con su finalidad, está cumpliendo con los particulares.

2.7. Características

En el presente apartado, es necesario dejar en claro que, con regularidad, se confunden los principios del procedimiento con sus características, sin embargo, debe saberse que no se refiere a lo mismo, de esa cuenta y a fin de que no exista ninguna duda al respecto, se considera de vital importancia resaltar o hacer énfasis en las siguientes:

- a) Debe de existir una resolución administrativa de fondo, que resuelva la conclusión del procedimiento administrativo.
- b) El órgano administrativo debe de estar facultado para conocer, tramitar y resolver el procedimiento administrativo.



- c) Deben cumplirse los plazos para conocer y resolver los expedientes administrativos.
- d) La ausencia de requisitos formales en los memoriales que accionan el procedimiento administrativo.
- e) A todo administrado debe de concedérsele audiencia para su defensa.
- f) Deben enumerarse todos los medios de prueba que se utilizarán en el procedimiento.
- g) El órgano administrativo debe de analizar todas las pruebas que le serán presentadas y poder resolver conforme a derecho y la justicia administrativa.
- h) Toda resolución administrativa debe ser hecha saber a los administrados por medio de las notificaciones.

En todo este cumulo de características, debe tomarse muy en cuenta que todo procedimiento administrativo que se encuentra en los reglamentos tiene que tener fijado los plazos en los que debe realizar todas las diligencias que necesariamente deben realizarse, en contraparte, si existiera algún procedimiento que no determine los plazos.

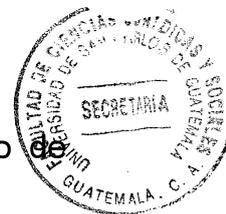


Debe aplicarse lo regulado en el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en cuanto al derecho de petición que establece que en materia administrativa, el termino para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no puede excederse de treinta días.

2.8. Clasificación

En esencia se consideran que son dos las formas principales a través de las cuales se puede iniciar el procedimiento administrativo, de esa cuenta se estima que, como es normal dentro de las doctrinas del derecho administrativo, existen una diversidad de clasificaciones para el procedimiento administrativo, pero dada las características que se han descrito, es consistente señalar como tales, las siguientes:

- a) De oficio: un procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio, es decir sin que medie petición del administrado, cuando existen violaciones a leyes y reglamentos y se impone alguna sanción administrativa.
- b) Petición de interesado: sucede cuando el particular hace uso del derecho de petición plasmado en el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, tomando en cuenta que el interesado pretende que la administración le otorgue algo que solicita, para este caso, es el particular, el interesado en que la administración inicie el procedimiento, bien sea por simple petición, a través de un



recurso o medio de impugnación, así como también puede ser por medio de denuncia administrativa.

- c) Por impugnación: tiene cabida, cuando el particular utiliza los recursos administrativos e impugna una resolución administrativa que le afecta en sus derechos e intereses. Por eso, para el administrado, es un mecanismo de defensa en contra de la administración pública, es por ello que a este aspecto se le conoce como el control directo de los actos y resoluciones de la administración pública.
- d) Petición propiamente dicha: expuesto los planteamientos anteriores, debe hacerse mención de que el particular efectúa alguna solicitud en particular, de acuerdo con los preceptos del Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala; para el efecto, se estima que tanto el derecho de petición como el de impugnación, tienen el mismo propósito, teniendo el primero el carácter de género y el segundo el carácter de especie.
- e) De oficio: ocurre esta clasificación, cuando la administración inicia el procedimiento administrativo, sin que exista petición previa de algún particular.

2.9. Definición

Respecto a este concepto, se requiere puntualizar sobre el mismo, la importancia que conlleva la existencia de múltiples definiciones sobre la forma en que se puede



concebir este término, entre estos se pueden destacar entre otros elementos siguientes:

Para Acosta Romero, el procedimiento administrativo significa: “La serie de actos en que se desenvuelve la actividad o función administrativa”.³⁶

Como puede apreciarse, la definición es bastante breve pero bien específica, es entonces que para comprender un poco más al respecto, se estima conveniente hacer énfasis en la siguiente: “Procedimiento administrativo es la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de las decisiones administrativas”.³⁷

En la definición, se observa la esencia del procedimiento administrativo en general es la de asegurar el cumplimiento posible de los fines de la administración con respeto a los derechos subjetivos y a los intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico. Una tercera definición refiere que: “Es 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”.³⁸

³⁶ **Op. Cit.** Pág. 340.

³⁷ Del Río González, Manuel. **Compendio de derecho administrativo.** Pág. 98.

³⁸ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo.** Pág. 21.



Acorde con ese autor, puede agregarse que, en esencia, un expediente administrativo equivale a un procedimiento administrativo y desde un punto de vista específico, se encuentra regulado en la legislación guatemalteca se establece que escrita de un procedimiento administrativo. El expediente se compone de documentos ordenados cronológicamente, debidamente numerados y foliados, en los cuales se va registrando cada una de las actuaciones que se han realizado a petición del interesado o bien de oficio, dependiendo de la forma en que se haya iniciado.

El procedimiento administrativo: “Es el trámite administrativo que se hace ante autoridades administrativas no judiciales.” “Es aquel que resuelve determinada controversia, aplicando los principios y reglas del procedimiento administrativo. Consiste en resolver problemas planteados por medio de peticiones e impugnaciones”.³⁹

El procedimiento administrativo se distingue del procedimiento jurisdiccional en que el trámite no es igual, ni las etapas o formalidades, efectos o consecuencias de uno y de otro procedimiento. Las decisiones basadas en el procedimiento administrativo se sujetan a formalismos especiales o específicos previstos en la Constitución Política de la República de Guatemala, en las leyes y en los reglamentos. La terminología que se emplea en el procedimiento administrativo, es propia del procedimiento y básicamente es una terminología jurídica. Debe recordarse también que el procedimiento

³⁹ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 385.



administrativo se nutre, informa y estructura a partir de una serie determinada de principios, que en la mayoría de los casos tienen un sustento supra legal.

Los principios son pilares para orientarlos procedimientos. La inobservancia puede acarrear la nulidad de lo actuado. Una última definición de este concepto permitirá cerrar cualquier duda que pueda suscitarse, al respecto, enunciando en tal seguido, la siguiente:

“Es el conjunto de actos preparatorios concatenados según un orden cronológico y funcional, para verificar la existencia de la necesidad pública a satisfacer y de los hechos que lo crean, así como para oír a los posibles afectados y voceros de intereses conexos, tanto públicos como privados, especialmente estos últimos, con el fin de conformar la decisión en la forma que mejor los armonice con el fin público a cumplir”.⁴⁰

La definición sitúa al procedimiento administrativo como una actividad de carácter instrumental en la satisfacción adecuada del interés público. Asimismo, resulta interesante que los planteamientos apuntados señalan la intervención del administrado como parte integral del concepto del procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo no se sigue ante la jurisdicción judicial, sino ante los órganos dependientes del Organismo Ejecutivo, cuyas resoluciones son generalmente impugnables ante el correspondiente órgano del organismo judicial, previamente

⁴⁰ Ortiz Ortiz, Eduardo. **Nulidades del acto administrativo en la ley general de administración pública.** s.n.p.



agotada la vía administrativa como lo veremos más adelante. En el procedimiento administrativo no se habla sobre el hecho de que se trata de una serie de actos, pues no todas las etapas en el procedimiento administrativo producen efectos jurídicos, sino que se trata de hechos administrativos que suceden dentro del procedimiento administrativo.

CAPÍTULO III



3. El acto administrativo de fiscalización

Inicialmente es conveniente destacar el concepto de fiscalización, adquiere especial trascendencia, las regulaciones contenidas en el Decreto número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, cuerpo legal donde se dota a la Contraloría General de Cuentas, para que pueda cumplir su función como órgano superior de control, y poner en práctica un sistema dinámico de fiscalización mediante la aplicación de procedimientos modernos de auditoría gubernamental, para determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía en la ejecución de los programas que desarrolle la administración pública.

Atendiendo lo relativo a estos elementos jurídicos, es pertinente hacer énfasis en que, no solamente a través de la verificación de los registros contables, sino además de la evaluación de los resultados obtenidos frente a los objetivos nacionales, institucionales y sectoriales, en sus propios ambientes tecnológicos. Consiente de estas circunstancias, es preciso señalar los elementos vinculantes sobre el juicio económico coactivo y a su vez se puede comprender la importancia en torno a este tipo de juicio, por consiguiente es menester abordar en el presente capítulos, los aspectos relativos a la competencia administrativa, las limitantes administrativas e institucionales, las razones que obligan a la ejecución indirecta, así como la ejecutoriedad como garantía de la efectividad del acto administrativo en materia fiscal.



3.1 Consideraciones previas

Inicialmente es conveniente enfatizar en el marco regulatorio en la materia, fundamentalmente en el Artículo 1 del Decreto 31-2002 Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, se establece que: “La Contraloría General de Cuentas es una institución pública, técnica y descentralizada. De conformidad con esta Ley, goza de independencia funcional, técnica, presupuestaria, financiera y administrativa, con capacidad para establecer delegaciones en cualquier lugar de la República. La Contraloría General de Cuentas es el ente técnico rector de la fiscalización y el control gubernamental, y tiene como objetivo fundamental dirigir y ejecutar con eficiencia, oportunidad, diligencia y eficacia las acciones de control externo y financiero gubernamental, así como velar por la transparencia de la gestión de las entidades del Estado o que manejen fondos públicos, la promoción de valores éticos y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, el control y aseguramiento de la calidad del gasto público y la probidad en la administración pública”.

Debe recordarse que en todo procedimiento y por ende en materia fiscal no es la excepción, se integra por actos de trámite y actos definitivos o resoluciones definitivas; es por ello que, para comprender con mayor detalle la totalidad de los elementos que integran el acto administrativo de fiscalización, cuya diferencia consiste en que el primero es un acto de impulso en el procedimiento y el segundo es el acto que pone fin al procedimiento y resuelve el asunto correspondiente. Igualmente, en todo procedimiento, el fiscal incluido, debe haber tres momentos:

- a) Expositivo. Es el momento de iniciación en el que se informa a la parte o partes involucradas sobre la materia del propio procedimiento, o bien, en el que se plantea la pretensión y, en su caso, se fija la litis cuando se trata de una controversia.

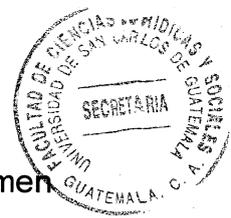
- b) Probatorio. Es el momento en el que se deben aportar los elementos de convicción y, en su caso, los alegatos.

- c) Decisorio, Es el momento en el que se pone fin al procedimiento al resolver el asunto correspondiente.

Menéndez Ochoa, lo define de la siguiente manera: “Aquella manifestación externa de la función administrativa, configurado por una serie de formalidades y trámites de orden jurídico que se establece para poder emitir una decisión por parte de la autoridad tributaria”.⁴¹

De acuerdo con el Código Tributario, la obligación tributaria. constituye un vínculo jurídico, de carácter personal, entre la administración tributaria y otros entes públicos acreedores del tributo y los sujetos pasivos de ella. Esto conlleva a establecer que dicha obligación tiene por objeto la prestación de un tributo y fundamentalmente surge al realizarse el presupuesto del hecho generador previsto en la ley y conserva su carácter personal a menos que su cumplimiento se asegure mediante garantía real o

⁴¹ Ob. Cit. El procedimiento administrativo tributario. Pág. 112.



fiduciaria, sobre determinados bienes o con privilegios especiales que en resumen deben tomarse muy en cuenta para llevar a buen término el procedimiento en mención.

Escobar Menaldo se refiere en torno a este procedimiento que: “Es el acto mediante el cual el sujeto pasivo de la relación tributaria declara la existencia de la obligación, calculan la base imponible y su cuantía, o bien declaran la inexistencia, exención o inexigibilidad de la misma y que en su regulación en el Código Tributario, está dividido en una serie de fases definidas”.⁴²

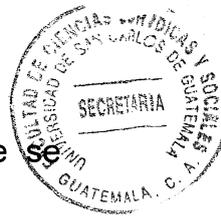
El Código Tributario guatemalteco establece que los tributos, cualquiera que sea su naturaleza, los recargos, los intereses y las multas, en materia tributaria, gozan del derecho general de privilegio sobre todos los bienes del deudor y tendrán, aún en caso de quiebra o liquidación, prelación para el pago sobre los demás créditos.

Constituyen una excepción a esta norma los créditos hipotecarios y prendarios inscritos en el Registro General de la Propiedad, con anterioridad a la fecha en que se le haya notificado al contribuyente la acción del sujeto activo de la obligación tributaria, y los indicados en los numerales 1 y 2 del Artículo 392 del Código Procesal Civil y Mercantil.

3.2 Competencia administrativa

Para los efectos de comprensión del presente numeral, se requiere focalizarse en el

⁴² Ob. Cit. El procedimiento tributario. Pág. 36.



contenido del Artículo 2 del Decreto 31-2002 descrito con anterioridad, donde se preceptúa que:

“Corresponde a la Contraloría General de Cuentas la función fiscalizadora y de control gubernamental en forma externa de los activos y pasivos, derechos, ingresos, egresos y en general todo interés hacendario de los Organismos del Estado, Entidades Autónomas y Descentralizadas, las Municipalidades y sus Empresas, Fideicomisos constituidos con Fondos Públicos, Consejos de Desarrollo, Instituciones o Entidades Públicas que por delegación del Estado presten servicios, instituciones que integran el sector público no financiero, de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas y de empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado, bajo cualquier denominación así como las empresas en que éstas tengan participación.

En torno a esta serie de preceptos, es importante señalar que también están sujetos a esta fiscalización y control externo los contratistas de obras públicas, Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones, Fundaciones, Patronatos, Comités, Organismos Regionales e Internacionales, Fideicomisos y cualquier persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, que por delegación del Estado reciba, invierta o administre fondos públicos, incluyendo donaciones recibidas y ejecutadas por el Estado.



La función técnica rectora de la fiscalización y control de las entidades sujetas a su fiscalización la realizará la Contraloría General de Cuentas independientemente que dentro de la institución o entidad fiscalizada exista algún órgano o dependencia que tenga bajo su responsabilidad la fiscalización interna de sus operaciones, aunque dichas funciones estén contenidas en Ley o en sus reglamentos internos. Se exceptúan las entidades del sector público sujetas por ley a otras instancias de fiscalización externa”.

La Administración posee un conjunto de potestades que de las cuales puede hacer respecto del administrado a fin de asegurar el cumplimiento de sus finalidades. Para ello, debe tenerse en cuenta un conjunto de principios de la actuación administrativa, a fin de asegurar que dicha actuación se ajuste a derecho.

“La competencia administrativa es la aptitud legal expresa que tiene un órgano para actuar, en razón del lugar (o territorio), la materia, el grado, la cuantía y/o el tiempo. Se entiende por competencia, entonces, el conjunto de atribuciones de los órganos y entes que componen el Estado, las mismas que son precisadas por el ordenamiento jurídico. La importancia de la competencia es tal, que sin ella el acto administrativo deviene en nulo. Por un lado, la competencia administrativa es, además de una legitimación jurídica de su actuación, un mecanismo de integración de las titularidades activas y pasivas asignadas a la actividad determinada, sean estas potestades -típica titularidad activa- o sean más bien deberes públicos y obligaciones. Asimismo, toda entidad es competente para realizar las tareas materiales internas necesarias para el eficiente

cumplimiento de su misión y objetivos, así como para la distribución de las atribuciones que se encuentran comprendidas dentro de su competencia, distribución que es realizada entre los diversos órganos que componen a aquella”.⁴³

La competencia administrativa tiene su fuente en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley, para el efecto, es reglamentada por las normas administrativas que son derivadas por ellas. Ello implica, de manera directa, que no podría crearse competencias a través de normas reglamentarias, a diferencia de cierto sector de la legislación y doctrinas comparadas que señala que mediante reglamento podría ser posible establecer competencias. Asimismo, la administración solo podría ejercer aquellas facultades que se encuentren señaladas expresamente en la ley. Además, y como resultado directo de lo que venimos diciendo, la Administración no puede, unilateralmente, crear entidades ni asignarles competencias que no estén expresamente señaladas en la Ley, aun cuando se encuentren sometidas a su tutela.

Finalmente, no es posible la asignación de competencias por instrumento distinto a la ley formalmente considerada, es decir, por la ley emitida por el Congreso. El principio de legalidad a nivel del concepto de competencia estriba en impedir que la administración pública establezca su propia competencia, situación que se haría posible de permitirse el establecimiento de competencias vía decreto legislativo, de urgencia o través de normas generales emitidas por los gobiernos locales y regionales. La posibilidad de que la administración establezca su propia competencia implica

⁴³ <http://es.slideshare.net/lorenism/la-competencia-administrativa> (Consultado: 04 de septiembre de 2016).



permitir comportamientos arbitrarios de las entidades que las conforman. Es por ello que solo un ente imparcial, denominado Parlamento, puede establecer las competencias que se asignarán.

3.3. Limitante administrativo-institucional

“Para explicar mejor el alcance del debido proceso administrativo como norma jurídica cuyo respeto es indispensable en todas las actuaciones de la administración se exponen de una parte tres puntos de vista (formal, estructural y material). Estos criterios permiten comprender el debido proceso administrativo en sus dimensiones de norma constitucional desarrollada legal y reglamentariamente, de principio del cual se desprenden conductas y normas, y de derecho fundamental objetivo y subjetivo.

Por otra parte, se reconoce que no se trata de una norma de alcance absoluto, puesto que en varias ocasiones puede relativizarse su plena aplicación. Dos fenómenos opuestos se aprecian en este punto: de un lado, el debido proceso administrativo tiende tradicionalmente a diferenciarse del debido proceso judicial, para justificar así un mayor número de limitaciones a su alcance. De otro lado, el papel de algunas autoridades administrativas tiende contemporáneamente a parecerse al de los jueces, surgiendo entonces el reclamo de nuevas garantías procesales”.⁴⁴

⁴⁴Carvajal, Bernardo. **Alcances y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo**. Pág. 27.

En todo caso, el reconocimiento de limitaciones constitucionalmente válidas al debido proceso conlleva a la pregunta sobre los límites de tales limitaciones. No se puede suprimir totalmente su aplicación, como tampoco no se le puede restar todo el alcance, esto obedece a su carácter fundamental como norma que garantiza justicia o equidad procesal y que proscribire la arbitrariedad.

En ese sentido, de constatarse alguna limitación a ciertas garantías del debido proceso, debe en primer lugar recordarse que ciertamente los derechos fundamentales no son intangibles en términos absolutos, pues deben ajustarse y ponderarse con otros que ostenten el mismo nivel. Debe también ponerse de presente que dichas restricciones suponen una correlación con otras limitaciones que, de manera proporcionada, puedan imponerse a los derechos fundamentales de los particulares obedeciendo a criterios de interés general o de prevalencia del interés colectivo sobre el interés individual.

3.4. Razones que obligan a la ejecución indirecta

En este sentido, se entiende por contribuyente a toda aquella persona física o moral que está obligada conforme a lo dispuesto en la Ley a contribuir con el gasto público; empero no solo en las leyes fiscales se estipula esta disposición, también en la Constitución Política de la República de Guatemala, por ello se analiza el marco jurídico constitucional de los derechos y obligaciones de que son sujetos los contribuyentes. Atendiendo los preceptos normativos anteriores, es preciso señalar que

las razones esenciales que obligan a la ejecución indirecta, pueden considerarse entre otros aspectos, los siguientes:

- a) Examinar las operaciones y transacciones financieras administrativas a través de la práctica de auditorías con enfoque integral a los organismos, instituciones, entidades y demás personas a que se refiere la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, en ese contexto, se requiere emitir el informe sobre lo examinado de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas y de auditoría gubernamental vigentes.
- b) También porque un alto porcentaje de los informes de auditoría realizados por la Contraloría General de Cuentas, concluyen con la solicitud de imposición de sanciones pecuniarias para empleados y funcionarios públicos.
- c) Deben considerarse de igual forma, las resoluciones administrativas emitidas por la Secretaría General de Contraloría General de Cuentas, llevan implícitas un acto administrativo de fiscalización que no pueden ejecutoriarse únicamente en el plano administrativo.
- d) El ente rector de la fiscalización necesita auxiliarse de un órgano jurisdiccional para llevar a cabo la efectiva ejecutoriedad del acto administrativo de fiscalización, mediante el cual impone una sanción pecuniaria.



Respecto a estos elementos, se considera esencial tomar muy en consideración que el juicio económico-coactivo es el proceso judicial mediante el cual la Contraloría General de Cuentas, puede lograr coercitivamente el cobro de las sanciones pecuniarias que impone a funcionarios y empleados públicos, acreditando como título ejecutivo la resolución administrativa en que consta la referida sanción.

Desde este punto de vista, la firmeza del acto administrativo constituye el punto límite o de partida de la eficacia real del acto: nos permite visualizar el momento primario a partir del cual se presume la plena configuración de la legalidad de la decisión de la administración y emana la obligación constitucional y legal de hacer cumplir lo dispuesto en la resolución administrativa.

3.5. Ejecutoriedad como garantía de efectividad

En el presente apartado, es consistente señalar la siguiente definición:

“Los actos administrativos nacen al mundo jurídico amparados de la presunción de legalidad y certeza, presumiéndose que son válidos y eficaces, por lo que gozan o se encuentran revestidos de los privilegios de ejecutividad y habilitan para el ejercicio de la potestad ejecutoria. Ello ha conducido a considerar que los actos administrativos tienen el atributo de constituir auténticos títulos jurídicos, con plena suficiencia y que tienen fuerza obligatoria, por lo que se bastan a sí mismos. Es decir, que no requieren de declaración confirmatoria o ratificatoria de otra autoridad pública distinta a la que los



produce para tener plena validez jurídica, es decir para crear, modificar o extinguir derechos e imponer obligaciones a sus destinatarios”.⁴⁵

Es en función de esta serie de argumentos jurídicos y doctrinarios que se considera por consiguiente que en esa misma línea, se requiere enfatizar también que, por otra parte, se reconoce que, en ejercicio de la potestad de auto tutela ejecutiva, existe la posibilidad que la administración pública haga cumplir sus propias decisiones, entre las que se destaca el hecho de materializar las consecuencias de las mismas, incluso de manera forzosa, aun en contra de la voluntad de sus destinatarios, en principio, sin necesidad de la colaboración de otra autoridad pública, que se conoce como potestad de ejecutoriedad, en virtud que la misma, es propia de los actos administrativos que imponen deberes u obligaciones positivas o negativas, cuyo cumplimiento puede no ser voluntariamente efectuado o aceptado por el obligado.

“Tal como se puede observar, en virtud del principio de inmediatez, la eficacia de los actos administrativos debe materializarse una vez producida la notificación personal y solo podría ser diferida en el tiempo cuando el propio acto así lo dispusiese cuando la ley condicionase su ejecución a la producción de una actuación posterior que debería realizar el interesado¹⁰ o a la ocurrencia de un hecho futuro que supusiese que el acto adquirió definitividad y firmeza, cuando la ley reconociese que la mera interposición de los recursos en materia administrativa o jurisdiccional, conlleva la suspensión o cuando hubiere ocurrido, la autoridad administrativa hubiese dispuesto la suspensión o bien, el

⁴⁵Hernández-Mendible, Víctor Rafael. **La ejecución de los actos administrativos**. Pág. 361.



órgano jurisdiccional hubiese concedido una medida cautelar de suspensión de la ejecución como tal".⁴⁶

Hay que tener presente que no todo acto administrativo requiere ser cumplido mediante actos de ejecución, por lo que no se requiere de una actuación posterior dirigida a concretar la declaración jurídica en él contenida.

El incumplimiento voluntario de las consecuencias derivadas de la declaración jurídica contenida en el acto administrativo, bien sea ello producto de una conducta expresa o de resistencia o impugnación, así como producto de una conducta omisiva, que simple y deliberadamente no cumple con lo resuelto, conduce a la activación de los mecanismos de ejecución forzosa contemplados en el ordenamiento jurídico, para llevar a fiel cumplimiento lo dispuesto en el acto administrativo. Uno de los puntos deficientes se encuentra relacionado con los modos de ejecución forzosa de los actos administrativos.

Vistas las anteriores consideraciones no podemos más que concluir que sustancialmente los actos administrativos se encuentran en condiciones de entrar a alterar, modificar o extinguir derechos, obligaciones, licencias, etc. En ese sentido, los preceptos normativos contenidos en el Artículo 20 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, destaca en torno a este apartado lo siguiente:

⁴⁶Hernández-Mendible, Víctor Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 63.



“Características de la resolución administrativa. Para plantear este proceso, la resolución que pone fin al procedimiento administrativo debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Que haya causado estado. Causan estado las resoluciones de la administración que decidan el asunto, cuando no sean susceptibles de impugnarse en la vía administrativa, por haberse resuelto los recursos administrativos.
- b) Que vulnere un derecho del demandante, reconocido por una ley, reglamento o resolución anterior”.

Acorde con este planteamiento, es importante señalar que los artículos uno al seis del mismo ordenamiento que regula propiamente las actuaciones administrativas al momento en que el acto se hace obligatorio definitivamente, actuaciones que podíamos catalogar de ejecutoriedad o eficacia normal del acto administrativo. Conforme a los presupuestos normativos, el mundo de la eficacia aparece realmente en una determinada situación fáctica cuando el acto reviste el carácter de ejecutivo, esto es, se encuentra en firme y en consecuencia es ejecutorio o de obligatorio cumplimiento tanto para la administración como para el administrado.

La eficacia del acto administrativo puede darse por la vía de la coacción o eficacia forzada del mismo, ante la oposición del sujeto pasivo para su aceptación y cumplimiento es lo que se le denomina la ejecución indirecta del acto administrativo puesto que tiene necesariamente que recurrir a la vía jurisdiccional a exigir su

cumplimiento el órgano, que no es más que el proceso contencioso o económico
coactivo.





CAPÍTULO IV



4. El juicio económico coactivo

El presente apartado hace referencia a los aspectos doctrinarios del juicio económico coactivo, mismo que tiene por objeto establecer de manera definitiva si el patrimonio nacional o de las instituciones, entidades o empresas sujetas a fiscalización, han sufrido pérdidas en el manejo de su hacienda, la restitución o pago correspondiente en caso de responsabilidad y la imposición de sanciones de acuerdo con la ley. Es uno de los procedimientos seguidos en el Tribunal de Cuentas. La Constitución Política de la República de Guatemala, prevé la existencia del referido Tribunal concretamente en el Artículo 220, que establece: “La función judicial en materia de cuentas será ejercida por los jueces de la primera instancia y el tribunal de segunda instancia de cuentas. Contra las sentencias y los autos definitivos de cuentas que pongan fin al proceso en los asuntos de mayor cuantía, procede el recurso de casación. Este recurso es inadmisibile en los procedimientos económicos-coactivos”.

Consiente de estos elementos jurídicos y doctrinarios, se requiere enfatizar que en este apartado, se efectuará una breve reseña histórica del juicio económico coactivo, la regulación legal en el país, el esquema establecido para el mismo, las fases que lo integran, su procedencia y finalmente el objetivo que persigue dentro de la estructura del procedimiento administrativo, tomando muy en cuenta que el mismo forma parte del derecho administrativo y que se requiere comprender con precisión sus componentes.



4.1. Breve referencia

Como aspectos históricos del juicio económico coactivo, puede señalarse lo establecido por Fonseca, quien al respecto establece lo siguiente: “En la colonia se empleaba un sistema coactiva para la exacción de tributos e impuestos que consistía en la prisión corporal, posterior a la independencia se continuó con esta práctica, dicha aseveración tiene fundamento en una disposición del gobierno contenida en decreto de 1832, donde se dispone que los jueces de hacienda, usarán contra los deudores de la hacienda pública el medio coactivo de prisión. Más tarde el 31 de agosto de 1861, en auto acordado de la Corte Suprema de Justicia, se determinó que la jurisdicción coactiva competía solamente a los funcionarios de hacienda a quienes la ley se las había concedido y se declaraba que era privativa e inhibitoria de la ordinaria. El 17 de junio de 1881, se promulgó el Código Fiscal de la República de Guatemala, por medio del Decreto Gubernativo 263, en dicho código se establecida el procedimiento de apremio para ciertas obligaciones a favor de la hacienda pública se conformidad con lo que sobre este procedimiento establecía el código de procedimientos civiles en la época. Entre los apremios que se establecían se encontraba el de prisión”.⁴⁷

Puede decirse que estos son los registros de mayor trascendencia que pueden localizarse, respecto al juicio económico coactivo en el país, evidenciándose que dicho juicio tiene un recorrido de más de 180 años, durante los cuales ha ido modificándose.

⁴⁷ Fonseca Corzo, Rafael. **El procedimiento económico coactivo**. Pág. 15.



“El 20 de septiembre de 1928 se emitió el Decreto Gubernativo número 978 que contenía el Reglamento de la Dirección General de Cuentas y del Tribunal de Cuentas. En este reglamento se desarrollaba el procedimiento económico coactivo siempre con el carácter eminentemente administrativo. Con anterioridad se había ya concedido cierta autonomía al tribunal de cuentas en el Decreto Legislativo número 1127, pero seguía siendo un órgano de la administración con funciones fiscalizadoras a la vez que jurisdiccionales. El procedimiento económico coactivo era un trámite puramente administrativo del cual estaba encargada la Dirección General de Cuentas en el departamento de Guatemala y los jefes políticos en los demás departamentos. Eran ellos los encargados de cobrar los adeudos a la hacienda pública con base en un expediente instruido por el director de cuentas o por la secretaría de hacienda en el departamento de Guatemala y en los departamentos por los administradores de rentas.

La Constitución de 1945 integró en un solo órgano al tribunal y a la Contraloría de Cuentas a través de la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas, contenida en el decreto número 515 del Congreso de la República. Dentro de este decreto, se normó el procedimiento económico coactivo del cual estaba encargado como juez de primera instancia, un contralor a quien se le otorgaban funciones específicas jurisdiccionales, lo que equivalía a seguir dentro del lineamiento de otorgar funciones jurisdiccionales a los órganos administrativos. De igual forma, a dicho contralor se le otorgaban funciones cognoscitivas como lo era la instrucción del expediente previo a formar el título ejecutivo, éste podía hacerse de oficio o a solicitud del Ministerio de Hacienda, del Ministerio Público, de los administradores de rentas departamentales o de los



gobernadores; su procedencia radicaba en establecer un derecho fiscal y el adeudo depurado líquido y exigible. En cualquier otro caso se necesitaba para iniciar el procedimiento económico coactivo, la existencia de títulos ejecutivos enumerados en la ley”.⁴⁸

Se evidencia que, es este el recorrido que debió atravesar hasta lo que conocemos en la actualidad como juicio económico coactivo, pues la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, establece un Tribunal de Cuentas, otorgándole funciones eminentemente judiciales y se instituye un Tribunal de lo Contencioso Administrativo como contralor de la juridicidad de la administración pública en el país; refiere el Artículo 45 del Decreto número 1126 del Congreso de la República de Guatemala, lo siguiente:

“La jurisdicción en materia económica coactiva, la que será ejercida por los jueces privativos de la materia en el departamento de Guatemala y por los jueces de primera instancia en los departamentos”.

Se establece que solo proceden estos juicios con base a los títulos establecidos en ley, refiriéndose para el efecto a la necesaria existencia de un documento que debe ser para estos casos, un título ejecutivo, donde se establezca plenamente el adeudo que el particular tiene al Estado o bien a sus entidades, conscientemente puede comprenderse que el este juicio, tiene como finalidad primordial, el obtener el pago de

⁴⁸Fonseca Corzo, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 16.

los adeudos a favor del fisco, las municipalidades, entidades autónomas y descentralizadas del país.



4.2. Regulación legal en Guatemala

“En Guatemala, el juicio económico coactivo, se encuentra regulado en el Decreto 1126, del Congreso de la República de Guatemala, que contenía la Ley Orgánica del Tribunal de la Contraloría de Cuentas y su Reglamento, pero mediante la vigencia del Decreto 31-2002 del Congreso de la República, creado el catorce de mayo de dos mil dos, se derogaron las disposiciones contenidas en los Artículos del 1 al 32, quedando dicha ley con la denominación de “Ley del Tribunal de Cuentas”. Es de hacer notar que el Decreto 31-2002 del Congreso de la República, contiene la actual Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas”.⁴⁹

El juicio económico coactivo también se encuentra regulado en el Decreto 6-91 del Congreso de la República de Guatemala, Código Tributario. Lo que motivó la reforma ya citada; se debió a que, en los Acuerdos sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria en Guatemala, y el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, el Gobierno de la República se comprometió a reformar, fortalecer y modernizar la Contraloría General de Cuentas. Derivado del proceso de modernización del Estado, iniciado a finales de la década de 1990, se adoptaron nuevos criterios técnicos y tecnológicos, con el fin de garantizar la

⁴⁹Rivas Ordoñez, Nery Alfonso. **La excepción de pago en el juicio económico coactivo y la innecesaria garantía para resolverla en sentencia.** Pág. 15.



transparencia y probidad en la utilización del erario público, lo cual se refleja entre otros con el Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF, el cual necesariamente tiene que ser complementado con el Sistema de Auditoria Gubernamental que el Decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala viabilizó. En este sentido, el Decreto 1126 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Tribunal de Cuentas y el Código Tributario, coinciden al establecer que solamente en virtud de título ejecutivo procederá la ejecución económica-coactiva. El Código Tributario es concreto al señalar que el título debe recaer sobre deudas tributarias firmes, líquidas y exigibles.

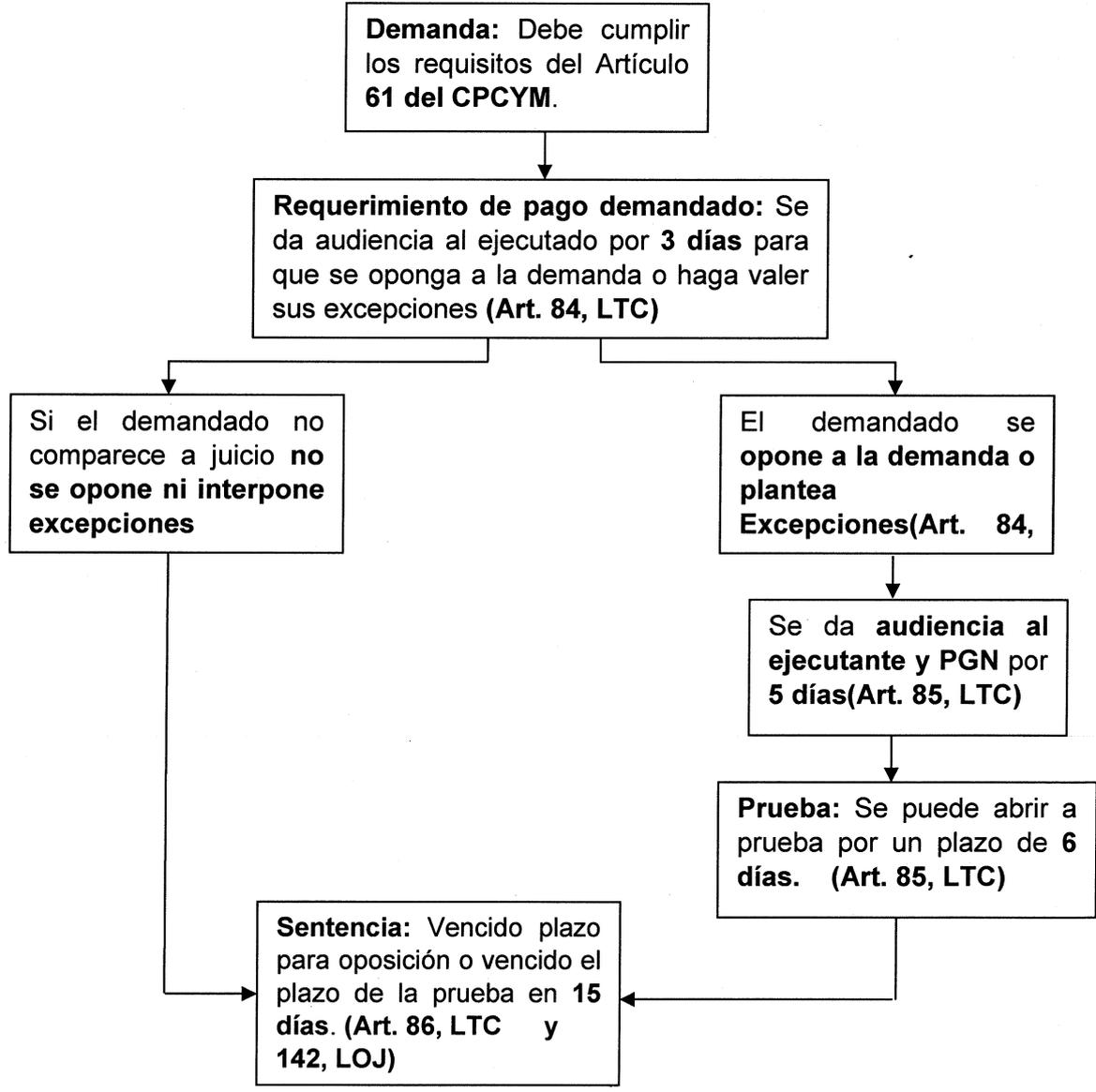
Es necesario comprender también que en el país, se contempla la existencia de dos juicios económicos coactivos, por una parte el regulado en el Decreto Número 1126 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas y que es de carácter más general en cuanto a su procedencia y el segundo es el contenido en el Decreto número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala, Código Tributario, donde se hace referencia que es el medio por el cual se cobran en forma ejecutiva los adeudos tributarios, teniendo ambos como característica propia, la brevedad, oficiosidad y especialidad. Es importante señalar que en el juicio económico coactivo tributario, conocen los mismos jueces de lo económico coactivo con ligeras diferencias en cuanto al plazo de los procedimientos.



4.3. Esquema

A fin de comprender el mecanismo del juicio ejecutivo dentro del proceso económico-coactivo se ejemplifica el mismo a través de un breve esquema.

**JUICIO ECONÓMICO-COACTIVO
REGULADO EN LA LEY DEL TRIBUNAL DE CUENTAS**



<https://es.slideshare.net/estuderecho/juicio-econmico-coactivo-en-la-ley-tribunal-decuentas>



Es importante resaltar que de acuerdo al ámbito en que se ventile el juicio en mención de esa forma se estaría aplicando el mecanismo para reclamar el pago correspondiente, en el presente caso, es función de la Contraloría General de Cuentas.

4.4. Fases que lo integran

Estas fases se encuentran definidas en esencia por la Superintendencia de Administración Tributaria, refiriéndose expresamente a los procesos contenciosos administrativo-tributario, sin embargo, para los efectos de la presente tesis, se debe hacer énfasis en el juicio económico coactivo, señalándose entre otras, las siguientes fases:

- a) Planteamiento de la demanda: No existen en ninguna de las dos leyes requisitos para la demanda, sin embargo, al hacerse una aplicación supletoria, en ambos casos, del Decreto Ley 107 Código Procesal Civil y Mercantil, se deben reunir en la demanda los requisitos establecidos dentro del Artículo 61, para la primera solicitud y los del Artículo 62 para las demás solicitudes. Con la demanda, la administración pública deberá acompañar el título ejecutivo, en el que demuestre el adeudo que el particular tiene con el Estado. Planteada la demanda el juez calificará el título y con base en el mismo mandará a requerir del pago al obligado y si el obligado no cancela en el acto el requerimiento se trabará embargo sobre bienes suficientes que cubran el valor de lo demandado, acorde con lo preceptuado en el Artículo 84



de la Ley del Tribunal de Cuentas y 174 del Decreto número 6-91 Código Tributario.

- b) Audiencia al demandado: En este caso se encuentran dos situaciones que se dan en las dos leyes, Decreto 1126 Artículo 86, 3 días; Decreto 6-91 Artículo 176, 5 días.

- c) Excepciones: En el proceso económico-coactivo, como en cualquier proceso se pueden plantear las excepciones que el demandado considere necesarias. En el Decreto 1126 el plazo es de 3 días y el Decreto 6-91, el plazo será de 5 días.

- d) Período de prueba: También se dan dos supuestos, dependiendo la ley que se aplique dentro del proceso. Si se trata del Decreto 1126, en el Artículo 86 se establece que, si el juez lo estima necesario o a solicitud de alguna de las partes, mandará a abrir a prueba las excepciones por el término de 6 días. Vencido este término se resolverá sin necesidad de señalar día para la vista. Si el procedimiento es llevado conforme el Decreto 6-91, se establece en el Artículo 176 que el juez deberá oír por 5 días hábiles a la Administración Tributaria y con su contestación o sin ella, mandará a recibir las pruebas por el plazo de 10 días hábiles comunes a ambas partes, si lo pidiere alguna de ellas o el juez lo estima necesario.

- e) Tercerías en el proceso económico-coactivo: Las tercerías excluyentes de dominio o preferente de pago, se verifican dependiendo del procedimiento que se trate.



Decreto 1126, ver Artículos 91, 92, 93 y 94. Decreto 6-91, ver Artículos 179, 180, 181.

- f) Sentencia económica coactiva: De conformidad con el Decreto 1126, el Artículo 86 se establece que, si el juez lo estima necesario o a solicitud de alguna de las partes, mandará a abrir a prueba las excepciones por el término de 6 días. Vencido el término se resolverá sin necesidad de señalar día para la vista. De conformidad con el Decreto 6-91 Artículo 178, vencido el plazo para oponerse o el de prueba, en su caso, el juez se pronunciará sobre la oposición y las excepciones deducidas.

4.5. Procedencia

Para su procedencia, es necesaria la existencia de un documento donde figure el adeudo que el particular tiene con el Estado o alguna de sus entidades, adeudo que debe ser firme, liquido, y exigible, dicho documento es el título ejecutivo para garantizar el cobro.

“Hasta mediados del año 2003 existían en la capital dos juzgados de primera instancia de lo económico coactivo, siendo a partir del 23 de abril de dicho año, que se creó un tercer juzgado en materia económico coactiva, según Acuerdo 11-2003 de la Corte Suprema de Justicia, pero no fue habilitado en dicha oportunidad, siendo hasta el año 2006, durante el mes de septiembre que este entró en funcionamiento, de conformidad



con el Acuerdo 14-2006 de la Corte Suprema de Justicia. El Decreto 1126 del Congreso de la República, Ley del Tribunal de Cuentas, señala, que el proceso o juicio económico coactivo, tiene como fin exclusivo conocer en los procedimientos, para obtener el pago de los adeudos a favor del fisco, las municipalidades, las entidades autónomas, y las entidades descentralizadas”.⁵⁰

Para adeudos eminentemente tributarios, como el incumplimiento del pago de toda clase de tributos o sanciones accesorias a algún tributo, por ejemplo el cobro de una multa generada por el incumplimiento de un tributo, debe dirimir a través del procedimiento económico coactivo tributario regulado en el Decreto 6-91 del Congreso de la República de Guatemala, Código Tributario, a excepción del cobro de los arbitrios, tasas y otros impuestos que corresponda el cobro a las municipalidades, y el cobro de una sanción o multa por infracción de un reglamento administrativo.

4.6. Objetivo

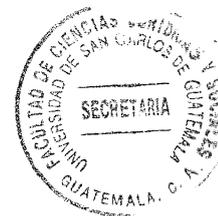
El objeto del proceso económico-coactivo, es que el Estado cuente con una herramienta judicial para recuperar los adeudos que no ha hecho efectivo el obligado, y que son necesarios para el sostenimiento del Estado. Es de esa cuenta que el Artículo 45 del Decreto número 1126 Ley del Tribunal de Cuentas, establece al respecto lo siguiente:

⁵⁰ Patzán Figueroa. **Unificación del procedimiento económico coactivo atendiendo al principio de igualdad en la Constitución Política de la República de Guatemala.** Pág. 24.



“Tiene como fin exclusivo conocer en los procedimientos para obtener el pago de los adeudos a favor del Fisco, las municipalidades, las entidades autónomas y las instituciones descentralizadas. Los adeudos a que se refiere este Artículo, son aquellos que proceden de un fallo condenatorio de cuentas, multas y demora en obligaciones tributarias”. El procedimiento económico coactivo lo que busca es que, si el contribuyente no cumple sus obligaciones voluntariamente, pueda ejecutarse en los términos que la ley le confiere y hacer efectiva la ejecutoriedad del acto y obligar al contribuyente a hacer efectiva la obligación que no ha cumplido.

CAPÍTULO V



5. Eficacia y garantía del juicio económico coactivo

En la legislación guatemalteca existen dos clases de procedimientos económicos coactivos los cuales tienen similitudes, así como diferencias, y están regulados por normas distintas y procedimientos distintos, por lo que dentro del presente capítulo se estudiará la tramitación de cada uno de ellos, analizando cada una de las fases procesales en las que se localice este procedimiento, por ende, debe distinguirse dos procedimientos económicos coactivos regulados por dos leyes diferentes, siendo el primero de ellos, el proceso económico coactivo común, regulado por el decreto número 1126 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Tribunal de Cuentas; y b. El proceso económico coactivo tributario, regulado por el Decreto número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala, Código Tributario.

Partiendo de estos supuestos, es posible agregar que, en forma concreta, los procedimientos económico coactivo son diferentes básicamente por el origen de la deuda que en cada uno se pretende exigir. En el común la deuda es contraída con cualquier ente de carácter público y en ese sentido un ente público distinto a la administración tributaria es la parte actora dentro del mismo.

En el económico coactivo tributario el origen de la deuda es por obligaciones originadas por tributos a favor del Estado, establecidos y determinados por este último. La ley de



cuentas no exige ciertos formalismos como lo es la cita de leyes o el auxilio de un abogado, para que el proceso económico coactivo no se torne un proceso formalista sin embargo, en estos procesos son aplicadas supletoriamente leyes civiles lo que convierte o abre la puerta para los procesos se apeguen a formalismos innecesarios que retardan el proceso; es por todo estos elementos que se considera que el proceso en mención, refiriéndose al juicio económico coactivo, ha manifestado determinado grado de ineficiencia, circunstancia que obedece básicamente a factores puramente burocráticos y que de ninguna manera permiten agilizar como tal, los procesos en mención.

5.1. Análisis crítico entre la cantidad de resoluciones administrativas imponiendo sanciones pecuniarias por la Contraloría General de Cuentas y la cantidad de procesos económicos-coactivos del Departamento de Guatemala durante el año 2015

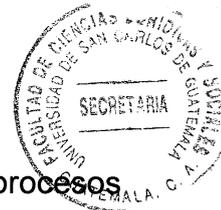
Para el caso que motiva el presente estudio, se requiere tomar en cuenta lo estipulado en la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y la Ley del Tribunal de Cuentas.

La problemática que se tomará en cuenta deriva de la situación que sufren las empresas o instituciones que, por estar sujetas a control por parte de la Contraloría General de Cuentas, ésta en el momento de revisión de sus operaciones, hace reparos cuyo cobro se hace en forma coactiva mediante el juicio económico-coactivo, el cual le



permite al Estado, recuperar las pérdidas que ha tenido por el incumplimiento de las obligaciones tributarias de las mismas. Pero muchas veces por un error en el manejo de documentos de pago efectuado al momento del reparo, por parte de las autoridades encargadas, se tiene que proceder al cobro en forma obligada para lograr el cumplimiento de estas obligaciones, aunque ya se hizo efectivo; es entonces que al revisar minuciosamente este aspecto, surge un problema relevante para el ejecutado, quien en su oportunidad se ha desligado de dicha obligación al efectuar el pago, razón por la cual al contar con el recibo correspondiente, al ser demandado y emplazado, interpone como defensa a su favor, la excepción de pago, adjuntando el documento que obra en su poder y que lógicamente lo libera de toda responsabilidad.

La revisión minuciosa de estos aspectos llega a identificar que el ejecutado, encuentra como tropiezo para que se lleve a cabo la sentencia, que el Decreto 1126 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 80 exige que para que ésta sea concretada, el ejecutado debe tener bienes embargables y en caso de no tenerlos, debe cumplir con garantizar las resultas del juicio, con una garantía consistente en el depósito en dinero para que se resuelva la misma en sentencia, asumiendo entonces el ejecutado una actitud reacia a cumplir con el depósito relacionado, toda vez que considera que si ya canceló el monto del reparo, no tiene por qué pagar de nuevo un depósito en dinero porque le perjudica en su patrimonio, por los montos elevados de los reparos, por ser empresas cuyos manejos de dinero son grandes.



Debe recordarse que el procedimiento económico coactivo, al ser parte de los procesos de ejecución forzosa, son utilizados por la administración tributaria con la finalidad específica de ejercer su fuerza coactiva, para forzar a que el obligado pague lo adeudado, se estudian a continuación ciertas definiciones y criterios de reconocidos doctrinarios acerca de la ejecución forzosa. De acuerdo con estos aspectos, puede considerarse que, efectivamente la naturaleza jurídica del proceso de ejecución es de derecho público, en tanto que, el procedimiento se lleva a cabo en la vía judicial, es decir, por medio de un órgano jurisdiccional; además que por medio de este se utilizan medidas coercitivas hacia el sujeto pasivo las cuales solo puede emplear el Estado.

Además, se considera de carácter público, ya que, el proceso de ejecución requiere un título ejecutivo ya sea de naturaleza privada o pública, el cual debe ser calificado por un juez para dar trámite al proceso y en el caso de Guatemala, ese proceso es eminentemente de carácter público, pues las partes no pueden pactar en contrario, ninguna disposición que el proceso conlleve, sino que ya se encuentra plenamente establecido en el marco regulatorio específico y los títulos utilizados como base del mismo son considerados como públicos.

Tomando en cuenta que el juicio económico coactivo, procede basado en un título ejecutivo, es consistente señalar que luego de agotarse el procedimiento administrativo correspondiente, se corre el riesgo de que el mismo pueda quedarse insoluto.

En este contexto se estima procedente que, siendo posible que se solucione dicha problemática surgida en este procedimiento, al suprimir la garantía que se exige del depósito en dinero; para que así se le resuelva al ejecutado, por tratarse específicamente en este caso de una excepción de pago en la cual se adjunta el documento de pago, que regularmente consiste en un recibo, mismo que es emitido oportunamente por el acreedor ejecutante, refiriéndose a la autoridad en materia de recaudación tributaria o de la Contraloría General de Cuentas.

**Juicios de Cuentas y Económico-Coactivos
Año: 2015**

No.	Demandas presentadas ante Juzgado Competente	Cantidad	Porcentaje	Monto	Porcentajes
1	Juicios de cuentas	50	50.5 %	Q.6,204,261.66	17 %
2	Juicios económico-coactivos	49	49.5 %	Q.30,546,072.08	83 %
Total		99	100 %	Q.36,750,333.71	100 %

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Memoria de Labores de la Contraloría General de Cuentas, año: 2015

En esencia, puede plantearse que son estos los aspectos relativos a la cantidad de juicios de cuentas y económico-coactivos que se ventilan por este rubro y que son reportados en el documento en mención, durante el año 2015; reflejándose la relación existente entre ambos procesos, así como los montos y porcentaje equivalente que se registra por estos conceptos en el país.



5.2. Trabajo de campo

Dentro del presente apartado y como una de las limitantes suscitadas al desarrollo del proceso investigativo, se evidenciaron notables dificultades para acceder a los registros de la información contable que se encuentra almacenada de forma electrónica en los servidores, es decir a la obtención de una copia electrónica de los mismos, para efectuar en consecuencia el análisis minucioso y exhaustivo de los mismo, aduciendo que la información requerida, se encontraba registrada como sensible o bien de tipo confidencial, amparándose para el efecto en los preceptos normativos contenidos en el Artículo 33 del Decreto Número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Acceso a la Información Pública, donde se establece lo relativo al acceso a los datos personales.

En ese contexto, es necesario precisar que el Artículo en mención se refiere particularmente a regular lo siguiente:

“Sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes, solo los titulares de la información o sus representantes legales podrán solicitarla, previa acreditación, que se les proporcione los datos personales que estén contenidos en sus archivos o sistema de información. Esta información debe ser entregada por el sujeto obligado, dentro de los diez días hábiles siguientes contados a partir de la presentación de la solicitud, en formato comprensible para el solicitante, o bien de la misma forma debe comunicarle por escrito que el sistema de datos personales no contiene los referidos al solicitante”.

Este apartado, es contradictorio si se toma en consideración los aspectos contenidos en el Artículo 6 del mismo Decreto, relacionado con los sujetos obligados, en virtud que dentro del mismo se hace referencia que, como sujetos obligados se considera a toda persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o internacional de cualquier naturaleza, institución o entidad del Estado, organismo, órgano, entidad, dependencia, institución y cualquier otro que maneje, administre o ejecute recursos públicos, bienes del Estado, o actos de la administración pública en general, que está obligado a proporcionar la información pública que se le solicite, dentro de los que se incluye el en el listado, correspondiente. Acorde con ello, es necesario enfatizar que, en dicho listado, se encuentra precisamente la Contraloría General de Cuentas del país.

De los elementos expuestos con anterioridad, es conveniente señalar que, con respecto a los juicios relacionados con el control y fiscalización en la administración de los recursos públicos, la Contraloría General de Cuentas presentó ante el juzgado correspondiente 99 demandas, para iniciar juicios de cuentas, económico-coactivos y por sanciones económicas, basados en los informes definitivos de auditoría.

Todos estos aspectos se dan a conocer en el marco institucional de considerar a dicho órgano de la administración pública como el ente técnico rector de fiscalización y control gubernamental, tiene como objetivo dirigir y ejecutar con eficiencia las acciones de control externo y financiero gubernamental, así como velar por la transparencia de la gestión de las entidades del Estado o entidades que manejen fondos públicos, la promoción de valores éticos y la responsabilidad de los funcionarios y servidores



públicos, el control y aseguramiento de la calidad del gasto público y la probidad en la administración pública.

5.3 Representación gráfica y análisis de los resultados de la investigación

Previamente es importante señalar que el objeto de los procesos de ejecución, en esencia están encaminándose a cumplir con la satisfacción que pretende el sujeto activo, en cuanto a una obligación, ya sea dineraria, de hacer, de no hacer, que había sido pactada con anterioridad y que no había sido cumplida; razón por la cual el sujeto activo acude a este proceso de ejecución para lograr su cumplimiento, sirviéndose de la fuerza coactiva que la ley otorga a los títulos ejecutivos.

En tal sentido, la satisfacción del acreedor que en este caso es el Estado, se cumple en el proceso, a través de la ejecución del patrimonio del deudor, con lo que se hace pago de la obligación reclamada.

A raíz de las dificultades con las que se ha encontrado para el acceso a los datos de los juicios económico coactivos en el Departamento de Guatemala, por considerar que pueden vulnerarse datos personales que en determinado momento pueden afectar o lesionar aspectos sumamente personales de los actores involucrados en este tipo de juicios que se llevan a través de dicho ente.

En atención a estos preceptos, resulta conveniente señalar que únicamente se ha tenido acceso a los registros estadísticos más generales de los aspectos relativos a la fiscalización en el país, de tal forma que esta serie de aspectos se presentan de forma general en una distribución general en cuanto a los principales aspectos que se contemplan y deben observarse en torno a estos informes.

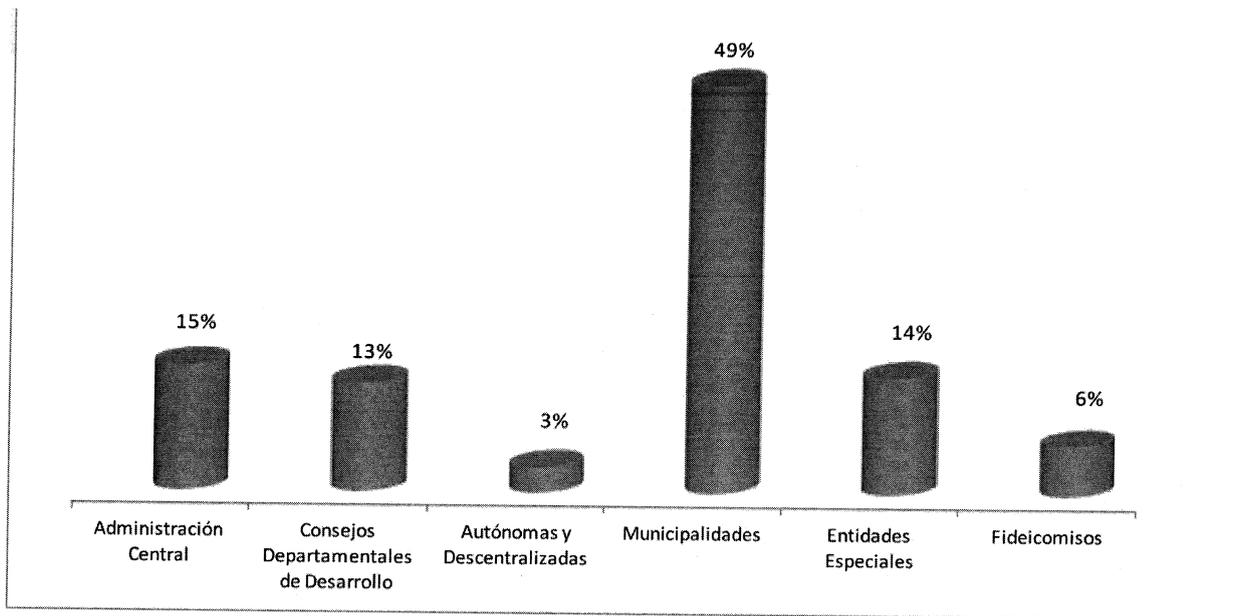
Los tipos de entidades y auditorías efectuadas en el periodo correspondiente al año 2015, se presentan en el siguiente cuadro:

**Contraloría General de Cuentas
Informes de Auditorías Concluidos Por tipo de entidad
Año: 2015**

No.	Tipo de Entidad	Auditorías			
		Cantidad	Porcentaje	Monto	Porcentaje
1	Administración Central	354	15%	Q84,791,879,251.22	29%
2	Consejos Departamentales de Desarrollo	287	13%	Q92,182,074,736.98	31%
3	Autónomas y Descentralizadas	67	3%	Q3,665,360,131.92	1%
4	Municipalidades	1,115	49%	Q44,395,718,013.52	15%
5	Entidades Especiales	315	14%	Q3,061,394,491.08	1%
6	Fideicomisos	132	6%	Q67,929,633,561.50	23%
Total		2270	100 %	Q.296,026,060,186.22	100%

Fuente: Elaboración propia, de acuerdo con datos recolectados durante investigación de campo.

Gráfica
Contraloría General de Cuentas
Informes de Auditoría Concluidos por tipo de entidad
Año: 2015



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con datos de la tabla anterior

Los ejemplos anteriores, fueron elaborados sobre la base de información obtenida de fuentes bibliográficas y documentales, esencialmente de la memoria de labores de la Contraloría General de Cuentas del año 2015, tomando en consideración el mandato contenido tanto en la Constitución Política de la República de Guatemala, como en su propia Ley Orgánica, de esa cuenta, se estimó consistente recopilar datos encontrados y efectuar el desglose correspondiente, haciendo énfasis en los aspectos de mayor trascendencia del año 2015, por lo tanto, los elementos presentados son únicamente aproximaciones de los datos registrados en dicho periodo y que relativamente permiten comprender la magnitud de la actividad fiscalizadora que lleva a cabo dicha entidad.



En Guatemala se necesita de la intervención de juez para llevar a cabo el procedimiento de ejecución, ya que solamente por medio de una decisión judicial se coacciona a una persona determinada a cumplir una obligación por medio de la expropiación de ciertos bienes, como es el caso de las ejecuciones expropiativas sobre el patrimonio del deudor.

Se puede concluir que el procedimiento económico coactivo lo que busca es que, si el contribuyente no cumple sus obligaciones con el fisco voluntariamente, la administración pueda ejecutarlo en los términos que la ley le confiere y de esa manera poder hacer efectiva la característica de ejecutoriedad del acto y obligar al contribuyente a hacer efectiva la obligación que no ha sido cumplida. Es una herramienta que le asegura al acreedor de una relación jurídica plasmada en un título ejecutivo, de utilizar la fuerza pública y reclamar su derecho a un órgano jurisdiccional.





CONCLUSIONES

1. De conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, Contraloría General de Cuentas es el ente rector de la fiscalización de ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, así como, de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas. También están sujetos a esa fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado invierta o administre fondos públicos.
2. Los informes de auditoría realizados por los Auditores Gubernamentales de Contraloría General de Cuentas, pueden presentar tres posibles resultados, a saber: a) Reintegro de fondos públicos, a través, del Juicio de Cuentas ante el Juzgado de Primera Instancia de Cuentas; b) Imposición de sanciones pecuniarias, por incumplimiento a normas de control interno y disposiciones legales; y c) Presentación de denuncias ante el Ministerio Público, por la posible comisión de hechos delictivos.
3. La imposición de sanciones pecuniarias (sanciones económicas) se oficializan por Contraloría General de Cuentas, a través, de la resolución administrativa emitida por la Secretaría General de dicha Institución, una vez, agotado el procedimiento administrativo respectivo.



4. En el noventa por ciento de los casos, Contraloría General de Cuentas necesita promover juicios económicos coactivos, utilizando como título ejecutivo la certificación de la resolución administrativa mediante la cual se impone la sanción pecuniaria.

5. El Juicio Económico Coactivo, se constituye como garante de la ejecutoriedad del acto administrativo de fiscalización de Contraloría General de Cuentas, en lo que concierne a la efectividad de las sanciones pecuniarias impuestas por dicho ente.



RECOMENDACIONES

1. Los funcionarios y empleados públicos que por razón del puesto o cargo estén sujetos a fiscalización, pueden ser sometidos a un plan permanente de capacitación sobre normas de control interno y disposiciones legales a través de la coordinación de sus respectivas autoridades superiores, con la finalidad de evitar hallazgos por parte del ente fiscalizador.
2. La capacitación de funcionarios y empleados públicos, tienen que llevarse a cabo de manera interinstitucional por intermedio de las unidades o direcciones administrativas de: Recursos Humanos, Asesoría Legal y Auditoría Interna, con la finalidad de evitar ser objeto de sanciones pecuniarias por parte de Contraloría General de Cuentas.
3. Los organismos e instituciones de la administración pública deben actualizar y fortalecer sus manuales administrativos de funciones y procedimientos para fortalecer sus sistemas administrativos de controles internos y observar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a los distintos procedimientos en sus respectivas instituciones.
4. Es de suma importancia que los funcionarios y empleados públicos cuenten con la capacitación necesaria para poder ejercer su derecho de defensa en el plano administrativo ante la imposición de una sanción pecuniaria.



5. Los funcionarios y empleados públicos tienen que contar con la asesoría legal por parte de la institución en donde prestan sus servicios, para promover la defensa respectiva en aquellos casos Contraloría General de Cuentas inicie juicios económicos coactivos para el cobro de sanciones pecuniarias.



BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. 4ª. ed. México: (s.e), 1981.
- CALDERÓN MORALES, Hugo/Haroldo. **Derecho procesal administrativo**. 2ª. ed.; Guatemala: Ed. Llerena. 1999.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo. Parte general**. Tomo I. Capítulo VIII. Guatemala: 2ª. ed. Ed. Orión, 2010.
- CARVAJAL, Bernardo. **Alcances y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo**. Revista digital de derecho administrativo. No. 4. Segundo semestre. Bogotá Colombia. 2010. Pág. 7.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 1ª. ed.; Guatemala: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.
- DE PINA VARA, Rafael. **Diccionario de derecho**. México D.F. (s.e), Ed. Porrúa. 2000
- DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel. **Compendio de derecho administrativo**. 1ª. ed. México D.F.: Ed. Cárdenas, 1981.
- DROMI, José Roberto. **Instituciones de derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea, 1983.
- ESCOBAR MENALDO, Hugo Rolando. **El procedimiento tributario**. Revista Septem Partitarum. Año XXIX. No. 1. Guatemala. 1995.
- FONSECA CORZO, Rafael. **El procedimiento económico coactivo**. Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala. 1963.



GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo. **La justifica administrativa en el cambio de siglo.**
Revista de estudios de derecho público. México D.F.: (s.e), 2002.

GARCÍA OVIEDO, A. **Derecho administrativo.** Madrid España: (s.e), 1955.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los actos administrativos.** Facultad de Derecho,
USAC, Guatemala, 1992.

HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael. **La ejecución de los actos administrativos.**
Revista de la Facultad de Derecho. No. 67. (s.l.i), (s.e), 2011.

<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/irretroactividad-del-acto/irretroactividaddel-acto.htm> (Consultado 02 de septiembre de 2016).

http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109133/eXe_109133/Modulo/MODULO_EXE/leccin_2_clases_de_actos_administrativos.html (Consultado: 02 de septiembre de 2016).

<http://www.significados.com/diferencia-entre-proceso-y-procedimiento/> (Consultado: 03 de septiembre de 2016)

<http://derecho-procesal-administrativo-jean.blogspot.com/2011/08/diferencia-entre-proceso-y.html> (Consultado: 03 de septiembre de 2016).

<http://definicionlegal.blogspot.com/2013/01/el-procedimiento-administrativo.html> (Consultado: 03 de septiembre de 2016).

<http://es.slideshare.net/lorenism/la-competencia-administrativa> (Consultado: 04 de septiembre de 2016).

<http://es.slideshare.net/estuderecho/juicio-econmico-coactivo-reg-cod-tributario-esque-mas-de-derecho-administrativo>. (consultado: 04 de septiembre de 2016).



JÁUREGUI REYNA, Christian Paúl. **Análisis jurídico sobre la desnaturalización del derecho de manifestación por grupos de inconformes.** Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: (s.e), 2005.

MARÍA DIEZ, Manuel. **El acto administrativo.** Buenos Aires, Argentina: (s.e), 1956.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. **Derecho administrativo.** México: Ed. Harla. 2008.

MENÉNDEZ OCHOA, Ángel. **El procedimiento administrativo tributario.** 1ª. ed. Compilación de leyes tributarias. Superintendencia de Administración Tributaria. Guatemala: Ed. FM., 2000.

MORÓN URBINA, Juan Carlos. **La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica.** Revista de la Facultad de Derecho. (s.e), (s.l.i), (s.f).

NAVA NEGRETE, Alfonso. **Derecho procesal administrativo.** México: (s.e), 1959.

ORTIZ ORTIZ, Eduardo. **Nulidades del acto administrativo en la ley general de administración pública.** Revista del seminario internacional de derecho administrativo. San José, Costa Rica: (s.e), 1981.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales,** 28a. Ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta. S. R. L. 2001.

PATZÁN FIGUEROA, Merary. **Unificación del procedimiento económico coactivo atendiendo al principio de igualdad en la Constitución Política de la República de Guatemala.** Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: (s.e), 2009.

PÉREZ BOSQUE, Edgar Antonio. **Obligación de los órganos de la administración pública de aplicación de los principios generales, para que el acto administrativo tenga legitimidad.** Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: (s.e), 2007.



RIVAS ORDOÑEZ, Nery Alfonso. **La excepción de pago en el juicio económico coactivo y la innecesaria garantía para resolverla en sentencia.** Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala. 2006.

RODRÍGUEZ ARANA, MUÑOZ. Jaime. **Derecho administrativo español.** México: Ed. Porrúa, 2005.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo.** 9ª. ed. México: (s.e), 1979.

Legislación:

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

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

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

Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria. Decreto número 1-98 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 1998.

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

Ley del Tribunal de Cuentas. Decreto número 1126 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 1956.

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