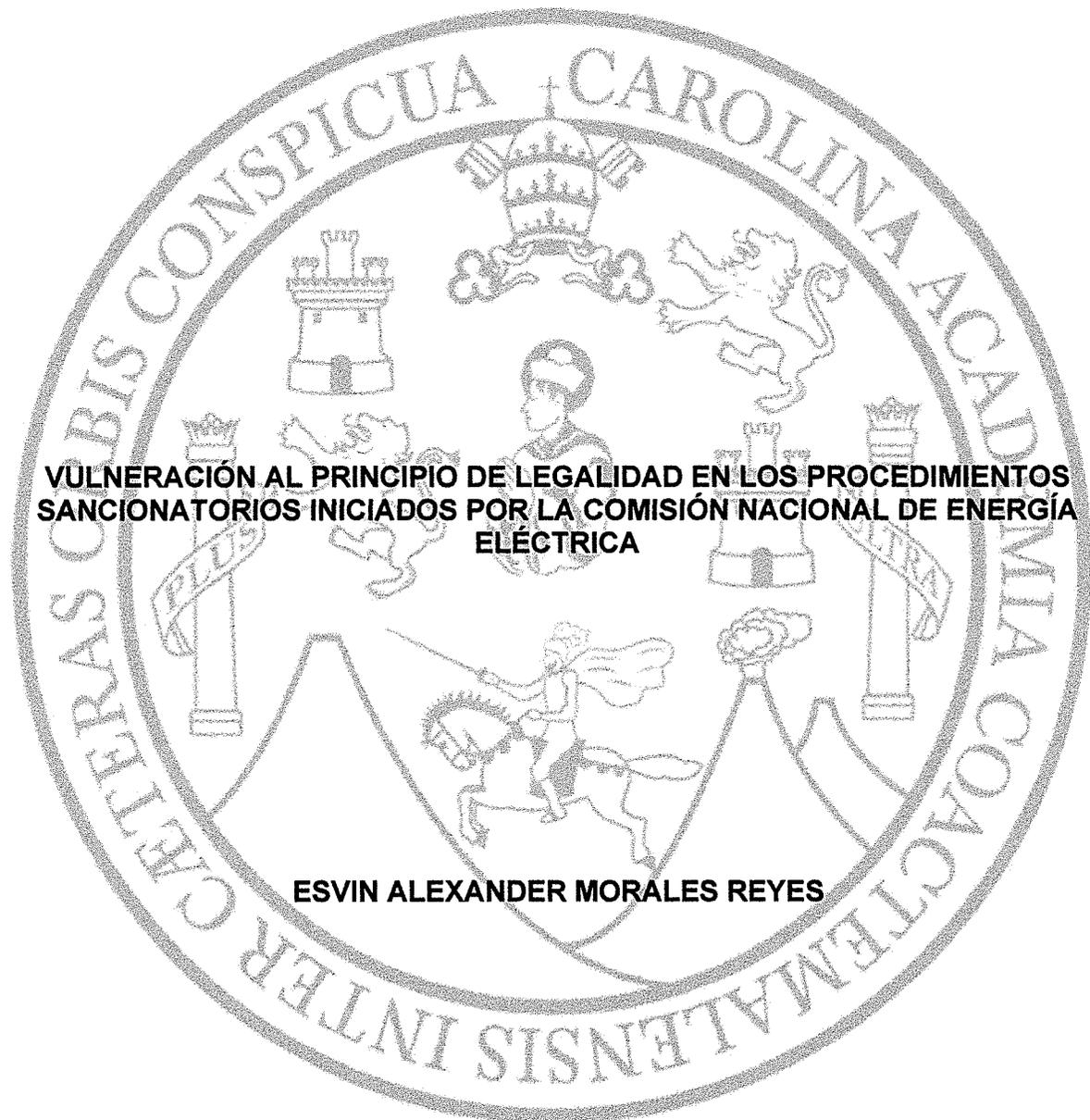


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS  
SANCIONATORIOS INICIADOS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA  
ELÉCTRICA**

**ESVIN ALEXANDER MORALES REYES**

**GUATEMALA, JULIO de 2024**

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

**VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS  
SANCIONATORIOS INICIADOS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA  
ELÉCTRICA**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**ESVIN ALEXANDER MORALES REYES**

Previo a conferirsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, julio de 2024

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

DECANO: M.Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras  
VOCAL I: Vacante  
VOCAL II: Lic. Rodolfo Barahona Jácome  
VOCAL III: Lic. Helmer Rolando Reyes García  
VOCAL IV: Br. Javier Eduardo Sarmiento Cabrera  
VOCAL V: Br. Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar  
SECRETARIO: Lic. Wilfredo Eliú Ramos Leonor

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

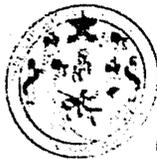
**Primera Fase:**

Presidente: Lic. Mario Mauricio Moscoso  
Vocal: Lic. José Luis Ortega González  
Secretario: Lcda. Edna González Quiñónez

**Segunda Fase:**

Presidente: Lic. René Siboney Polillo Cornejo  
Vocal: Lcda. Roxana Alarcón Monzón  
Secretario: Lic. Mario Mauricio Moscoso

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis”.  
(Artículo 43 de 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



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno.

Atentamente pase al (a) Profesional, MARLON ANIBAL VELIZ SANDOVAL  
\_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
ESVIN ALEXANDER MORALES REYES, con carné 200815970  
intitulado VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS  
INICIADOS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar 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, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.



**ASTRID JEANNETTE LEMUS RODRÍGUEZ**  
Vocal I en sustitución del Decano



Fecha de recepción 17 / 05 / 2021.

Asesor(a)  
(Firma y Sello)

*Licenciado*  
*Marlon Anibal Veliz Sandoval*  
*Abogado y Asesor*



*Lic. Marlon Anibal Veliz Sandoval*  
Abogado y Notario



Guatemala, 20 de mayo 2022

**Dr. Carlos Ebertito Herrera Recinos**

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetable Dr. Herrera:

De acuerdo con el nombramiento de fecha veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno, procedí a asesorar al estudiante **ESVIN ALEXANDER MORALES REYES**, en el trabajo de tesis intitulado **VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS INICIADOS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA ELÉCTRICA**. De esa cuenta, en cumplimiento de los Artículos 31 y 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público y después de llevar a cabo una serie de modificaciones correspondientes en el trabajo de investigación, se llegó a las siguientes consideraciones:

1. Se establece que el contenido científico del presente trabajo de investigación es de naturaleza jurídica administrativa, abordando un tema de especial relevancia, correlacionado con los principios del derecho administrativo que deben de observarse en todo procedimiento sancionatorio iniciado por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica.
2. Se considera que el método jurídico interpretativo, analítico y comparativo sobre las distintas doctrinas, antecedentes, corrientes y el análisis de resoluciones administrativas aportan un interesante estudio sobre el trabajo de investigación.

*Lic. Marlon Anibal Veliz Sandoval*

Abogado y Notario



3. El trabajo de investigación cuenta con una redacción puntual y adecuada para tratar los temas relacionados. Adicionalmente, con la demostración de la hipótesis y recomendaciones aportadas, el trabajo de investigación es una considerable y valiosa contribución científica al derecho administrativo sancionador, especialmente para los administrados de la esfera del subsector eléctrico.
4. La conclusión discursiva resalta lo relativo a la vulneración al principio de legalidad en los procesos sancionatorios iniciados por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, confirmando la hipótesis planteada y cumple de forma coherente los objetivos y supuestos planteados en el proceso de la investigación.
5. En cuanto a la bibliografía utilizada, la considero como valiosa fuente de información y de gran utilidad para consultas de estudiantes y profesionales interesados en el tema.
6. Hago constar que no soy pariente dentro de los grados de ley del señor Esvin Alexander Morales Reyes.

En virtud de lo expuesto, en mi calidad de asesor, el trabajo de tesis cumple con todos los requisitos necesarios para su aprobación, tal como lo establecen los Artículos 31 y 32 del Normativo para la Elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General y Público, por consiguiente, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto de que se continúe con el trámite correspondiente.

Deferentemente,

**Lic. Marlon Anibal Veliz Sandoval**

Abogado y Notario

Colegiado No.15,269

*Licenciado*

*Marlon Anibal Veliz Sandoval*

*Abogado y Notario*

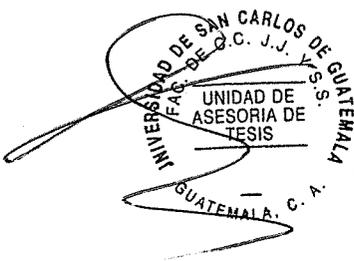


**D. ORD. 51-2024**

Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, veintidós de enero de dos mil veinticuatro.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante, **ESVIN ALEXANDER MORALES REYES**, titulado **VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS INICIADOS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA ELÉCTRICA**. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

HMAC/JIMR





## DEDICATORIA

- A DIOS:** Por ser la fuente inagotable de luz, entendimiento y mi guía en cada momento de la vida.
- A MIS PADRES:** Sandra y Aníbal, por toda su paciencia, esfuerzo y por siempre creer en mí. Agradezco de todo corazón cada sacrificio que realizaron a fin de que pudiera alcanzar este sueño que hoy se convierte en una realidad.
- A MIS HERMANOS:** Katerin, Fernando y Estefanía, por su apoyo incondicional y constante motivación para alcanzar mis metas.
- A MI ABUELA:** Pese a que ya no se encuentra con nosotros, agradezco cada principio y valor inculcado, los cuales me acompañan siempre.
- A MIS AMIGOS:** A quienes considero como mis otros hermanos, agradezco cada empujoncito que me han dado para avanzar en la vida y ayudarme a ser una mejor versión de mí.
- A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por ser mi casa de estudios durante este tiempo, estoy seguro de que atesoraré cada momento transcurrido y aprovecharé al máximo los conocimientos adquiridos en ella.



## PRESENTACIÓN

La Comisión Nacional de Energía Eléctrica en el desarrollo de sus actividades y de sus funciones, conoce de las denuncias que son presentadas ante sus oficinas, para lo cual el Reglamento de la Ley General de Electricidad determina un proceso con sus requisitos y plazos. pese a lo anterior, en algunos casos la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, paralelo a la denuncia administrativa, inicia un procedimiento sancionatorio con base a un supuesto incumplimiento a lo ordenado por ella, cuando la misma comisión no ha dirimido la controversia planteada en la denuncia administrativa o inicia el procedimiento sancionatorio sin esperar que el administrado agote todos los recursos administrativos que este dispone.

El objeto del presente trabajo pretende evidenciar a través de una investigación cualitativa, la vulneración al principio de legalidad en materia administrativa que se suscita en la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, siendo este principio fundamental en la rama del derecho administrativo. La investigación relacionada se efectuó en un período retrospectivo de tres años comprendidos del año 2015 al 2018.

En cuanto al aporte de la presente investigación, se proponen recomendaciones congruentes, para que la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, a quien por mandato legal le corresponde conocer las denuncias administrativas y procedimientos sancionatorios, tenga definidos los parámetros en cada uno de estos procedimientos.



## HIPÓTESIS

La adecuada aplicación del principio de legalidad por parte de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica permitiría en primer lugar dirimir la denuncia presentada y posteriormente, una vez agotados todos los recursos legales que dispone el administrado, sí hubiera incumplimiento a lo resuelto la comisión podría iniciar un procedimiento sancionatorio en contra del administrado infractor, garantizando a las partes no solo el debido proceso contemplado en la Constitución Política de la República de Guatemala, sino también, se cumplirían con los principios y garantías previstas en la normativa guatemalteca.



## COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Como parte del proceso investigativo, para la comprobación de la hipótesis del presente trabajo se ha utilizado el método analítico y el método deductivo, así como también, se ha utilizado las técnicas de investigación bibliográfica y documental.

La presente investigación confirma la hipótesis formulada, pues queda evidenciada la vulneración al principio de legalidad en materia administrativa, pues si bien es cierto que la Comisión tiene la potestad sancionatoria, ésta se extralimita en las facultades que contempla el Artículo 4 de la Ley General de Electricidad, lo que conlleva un abuso del poder previsto en el ordenamiento jurídico aplicable. Debido a que la Comisión en primer lugar tiene que dirimir la denuncia presentada o procedimiento administrativo de investigación y posteriormente, una vez agotados los medios de impugnación que dispone el administrado, si hubiera incumplimiento a lo resuelto podrá iniciar un procedimiento sancionatorio, pues el denunciado no pudo haber incumplido con algo que nunca se le ordenó o se le mando a hacer si se carece de una resolución que se encuentre firme.



## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Introducción .....	i
1. Administración pública .....	1
1.1. La función administrativa .....	3
1.2. Estructura de la administración .....	4
1.2.1. Concepto .....	4
1.2.2. La persona jurídica .....	4
1.3. Titulares de los órganos .....	7
1.4. Elementos de los órganos administrativos .....	9
1.5. Sistemas de organización administrativa .....	9
2. Derecho administrativo .....	13
2.1. Relaciones del derecho administrativo con otras ramas .....	15
2.2. Procedimiento administrativo .....	16
2.2.1. Los principios del procedimiento administrativo.....	17
2.3. Las fases del procedimiento administrativo.....	19
2.4. El acto administrativo .....	21
2.5. Elementos del acto administrativo.....	22
2.6. Clases de actos administrativos .....	23
2.6.1. La actividad reglada.....	24
2.6.2. La discrecionalidad administrativa .....	25
2.7. El silencio administrativo .....	25
3. La potestad sancionadora de la administración pública.....	29
3.1. El procedimiento administrativo sancionador .....	31
3.2. Los principios de la potestad sancionadora.....	32



3.2.1. El principio de legalidad .....	33
3.2.2. El principio de tipicidad .....	35
3.2.3. El principio del debido procedimiento .....	36
3.2.4. El principio de presunción de inocencia.....	38
3.2.5. El principio de culpabilidad .....	39
3.2.6. El principio de proporcionalidad.....	40
3.2.7. El principio de irretroactividad.....	41
3.2.8. El principio de non bis in idem .....	42
3.3. Los sujetos del procedimiento administrativo sancionador .....	43
4. Ley General de Electricidad y su reglamento .....	45
4.1. Comisión Nacional de Energía Eléctrica .....	45
4.2. Organización y funciones .....	46
4.3. Procedimiento de las denuncias.....	47
4.4. Procedimientos para la imposición de sanciones.....	48
4.5. De los recursos administrativos.....	49
4.6. Clasificación de los recursos administrativos .....	51
4.7. Efecto suspensivo del recurso de revocatoria.....	52
4.8. La resolución de los recursos administrativos.....	54
5. Vulneración al principio de legalidad en los procedimientos sancionatorios iniciados por la Comisión Nacional del Electricidad.....	55
5.1. El trámite para considerar su aplicación en el procedimiento sancionador .....	60
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>73</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>75</b>



## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 129, declara de urgencia nacional la electrificación del país, y como consecuencia de ello se promulgó en su oportunidad la Ley General de Electricidad. Al tenor de la ley citada, se crea la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, la que dentro del desarrollo de sus actividades y de sus funciones tiene potestades sancionadoras, sin embargo, en algunos casos inicia procedimientos sancionatorios en contra de los administrados, sin permitirles agotar los recursos administrativos que pueden interponer en contra de las resoluciones que la comisión emita en procedimientos administrativos de investigación o denuncias.

De esa cuenta, fue que se planteó la hipótesis de la vulneración al principio de legalidad en materia administrativa en los procesos sancionatorios que la comisión inicia, hipótesis que se comprobó, en virtud que la comisión se extralimita en las funciones que la ley le confiere, lo que conlleva a un abuso al poder previsto en el ordenamiento jurídico aplicable, puesto que la comisión bajo el argumento de agilizar el cumplimiento de sus resoluciones, es que inicia al administrado un procedimiento sancionatorio, sin que este se haya valido de los medios de impugnación que se encuentran a su alcance.

En esa línea de ideas, la presente investigación tiene por objeto evidenciar la referida vulneración al principio de legalidad en materia administrativa y proponer reformas a la Ley General de Electricidad y al Reglamento de la Ley General de Electricidad República de Guatemala, con las cuales permitan asegurar al administrado el estricto cumplimiento de los principios y garantías previstas en la normativa guatemalteca.

Para la comprobación de la hipótesis del presente trabajo se ha empleado el método analítico y el método deductivo, a través del estudio de distintas resoluciones emitidas por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, en las que efectivamente se constataron los múltiples vicios en los procedimientos sancionatorios. Para demostrar tales extremos, se hizo un estudio jurídico y doctrinario de los elementos estructurales de los actos administrativos y de los principios garantes de estos.



Lo anterior se aborda desde un punto de vista jurídico, sustentándose para ello en las ramas del derecho constitucional, administrativo y procesal administrativo, desarrollando en la presente investigación temas fundamentales como la administración pública, el derecho administrativo, la potestad sancionadora como tal y temas más puntuales como la Ley General de Electricidad y su reglamento y la vulneración al principio de legalidad en los procedimientos sancionatorios iniciados por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica.

Por consiguiente, la presente investigación pretende contribuir con el derecho administrativo, no solo evidenciando la vulneración al principio de legalidad, sino que a través de las propuestas que se plantearan en este trabajo, dotar al administrado de certeza y seguridad jurídica dentro de los procesos en que él sea parte.



## CAPÍTULO I

### 1. Administración pública

Para comprender la administración pública se debe partir de qué es la administración, pues ella se refiere a toda actividad que realiza una persona, desde su planificación hasta la ejecución y control de la misma; lo anterior con el objeto de alcanzar un determinado propósito u objetivo. Para Adolfo Merkl, la administración: “Es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos.”<sup>1</sup> Entrando en materia de administración pública, Jorge Mario Castillo la define como: “La actividad al servicio de los guatemaltecos, que basada en las funciones administrativas, procura con efectividad, la realización del bien común o interés público”.<sup>2</sup>

Gerardo Prado sostiene que: “Al agregarle el adjetivo pública, la administración adquiere un significado peculiar, pues con ese adjetivo se entra a calificar esta actividad desde un punto de vista eminentemente político y encuadrada en el marco del ordenamiento jurídico, constituyendo así parte del sistema de separación de funciones estatales, con lo cual retornamos la idea de su ubicación en el ámbito gubernamental que está vinculada con el actuar, coordinado o no, de una serie de órganos que surgen para cumplir la misión de proveer o satisfacer necesidades públicas –razón por la cual también se le denomina

---

<sup>1</sup> Merkl, Adolfo. *Teoría general del derecho administrativo*. Pág. 8.

<sup>2</sup> Castillo González, Jorge Mario. *Derecho administrativo teoría general y procesal*. Pág. 35



administración activa- satisfacción que se produce mediante la ejecución de normas jurídicas relacionadas con los bienes y los recursos del Estado moderno".<sup>3</sup>

La administración pública es una actividad administrativa, que se refiere a todas aquellas operaciones que el Estado realiza para cumplir sus fines, así como un conjunto de órganos, por medio de los cuales se va ejercer dicha actividad administrativa; lo anterior se desarrolla y debe de someter su quehacer dentro de un ordenamiento jurídico, que para el caso de Guatemala, se funda en la Constitución Política de la República de Guatemala, pues en ella se encuentra la estructura y funcionamiento de todo el Estado y sus organismos (ejecutivo, legislativo y judicial).

Se determina que la administración pública tiene tanto un aspecto como sujeto, que va a comprender el cumulo de órganos vinculados por relaciones de jerarquía y/o coordinación; como un aspecto como objeto, debido a que la acción administración pública tiene como fin supremo el bienestar común o interés general, encontrándose esta administración pública reglada estructuralmente por el derecho administrativo.

La Corte de Constitucionalidad emitió pronunciamiento en cuanto a definir a la administración pública, a través de la sentencia de fecha veintiocho de enero de 2009, dentro del expediente identificado con el número 2861-2007: Sobre la base anterior, el término administración pública se define como organización ordenada de la gestión de

---

<sup>3</sup> Prado, Gerardo. **Derecho de la administración pública.** Pág. 7



los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial, o el conjunto de organismos encargados de cumplir esta función.

### 1.1. La función administrativa

Prado señala: "Que la función administrativa tiene su antecedente en la teoría de la división de poderes, porque modernamente ha provocado una sustitución del vocablo poder por el de función, toda vez que se sostiene el criterio de que el poder, como ejercicio legítimo de la autoridad, no puede ser fraccionado ya que es único e indivisible; en cambio el vocablo función implica la existencia de una competencia jurídico-política soberana que el legislador constituyente asignó a un órgano constituido que conocemos con el nombre de Organismos Ejecutivo."<sup>4</sup>

La función administrativa se refiere al que hacer de la administración pública, y retomando el tema de la administración pública, esta es definida por Calderón Morales, como: "El conjunto de Órganos Administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (Bienestar General), a través de los Servicios Públicos (que es el medio de que dispone la Administración Pública para logra el bienestar General), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo".<sup>5</sup> Con esta definición propuesta (por el autor), se concluye que la función administrativa es regulada por el

---

<sup>4</sup> *Ibíd.* Pág. 9.

<sup>5</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho administrativo parte general.* Pág. 11.



derecho administrativo, ya que esta rama del derecho contiene el conjunto de normas, principios y doctrinas que rigen la actividad del organismo ejecutivo.

## **1.2. Estructura de la administración**

### **1.2.1. Concepto**

El Estado como persona jurídica, por mandato constitucional debe de perseguir y obtener el bien común para todos los habitantes de la república, este ejecuta su cometido a través de la función administrativa, por lo que conlleva que debe de estructurarse u organizarse para tales efectos. Prado apunta que: Debe de destacarse que la estructura del fenómeno que estudiamos está relacionada con todos los elementos denominados órganos administrativos, que están correlacionados con un fin determinado que participa de lo jurídico y de lo político, con la intención de cooperar en el mantenimiento y el funcionamiento permanente de un sistema de vida. De ahí que es importante indicar que lo estructural se estime como algo esencial y contrapuesto a lo coyuntural.

### **1.2.2. La persona jurídica**

El Estado de acuerdo con el Código Civil en su artículo 15, lo reconoce como una persona jurídica de derecho público, concediéndole así la categoría de un ente susceptible de contraer derechos y obligaciones. El Estado se caracteriza por su gran complejidad, pues está compuesto de diversos órganos administrativos, de esa cuenta, es eminente que



exista una clasificación para estos, a lo cual Prado citando a Georg Jellinek, apunta que existen órganos inmediatos y órganos mediatos, señalando para los primeros lo siguiente: “Los órganos inmediatos están vinculados directamente con la existencia del Estado y su actuación estará reconocida como legítima y autentica, debido a que son los instrumentos que fueron creados para el efecto, siendo de esta manera los que constituyen la parte medular del poder público “. <sup>6</sup>

### **1.2.2.1. Los órganos estatales**

Son personas jurídicas constituidas por un cumulo de instrumentos u oficinas (vehículos) de naturaleza administrativa, con los que el Estado cuenta para ejecutar o llevar a cabo su función; dicho que hacer administrativo lleva implícito el ejercicio de la potestad estatal, es decir que se les confiere a estos de una autoridad administrativa, la que debe entenderse de acuerdo con la sentencia dictada el seis de agosto de dos mil ocho dentro del expediente 797-2008, por al Tribunal Constitucional como: Todo órgano estatal (individual o colegiado) que, en ejercicio de una porción de soberanía que le fue encomendado, tiene facultades de decisión o ejecución que pueden generar la creación, modificación o extinción de situaciones generales o particulares, y que pueden a la vez, producir afectación en la esfera jurídica de los particulares.

---

<sup>6</sup> Op. Cit. Pág. 15



La Constitución Política de la República de Guatemala, en su parte orgánica contempla tres entes de funcionamiento coordinado e interdependientes, por medio de los cuales el Estado desempeña su quehacer administrativo, lo anterior, concuerda con lo señalado por Prado al apuntar las funciones de estos organismos: “I) Que la función del Organismo Legislativo es prescribir normas de derecho positivo... II) Que la función del Organismo Ejecutivo, conocida como función administrativa, razón por la cual se le identifica con la administración constituida como aparato burocrático que se integra con funcionarios, sometidos a ciertos principios básicos que se cumplen conforme a una coordinación y a una jerarquización bien definida... III) Y la función del tercero, el Organismo Judicial, que se lleva a cabo por medio de la actividad de impartir justicia por medio de los jueces y magistrados”.<sup>7</sup>

#### **1.2.2.2. Teorías que explican cómo se manifiesta la voluntad del Estado**

De acuerdo con Hugo Calderón: “Los órganos administrativos estatales están constituidos por una estructura formal y sustantiva de donde se manifiesta la voluntad pública, delimitada en una esfera de competencias legales y reglamentarias, consecuentemente el Estado necesita un conducto por el cual manifestar dicha voluntad, pues con la sola competencia no bastaría para alcanzar su cometido; es ahí donde surgen las teorías que desarrollan por medio de quién el Estado va a manifestar su voluntad, siendo estas las siguientes: La teoría del órgano, la cual sostiene que los

---

<sup>7</sup> *Ibíd.* Pág. 20



funcionarios públicos pasan a formar parte integral del órgano administrativo, pues a través de ellos el Estado ejercita la competencia que se le confiere al referido órgano”.

El referido autor señala que la teoría fue reforzada con la aplicación del principio de imputación e indica: “Por mandato legal, determinada acción se atribuye a un sujeto y se le considera realizada por él. Desde este punto de vista la actuación del funcionario público solo es considerada como expresión de voluntad del Estado cuando se encuentra en ejercicio de la competencia administrativa que le está atribuida al órgano.”<sup>8</sup>

La teoría de la representación se sustenta en la idea de que el Estado al ser una persona abstracta o jurídica obra por medio de sus funcionarios que lo representan, adicionalmente Prado señala: “La teoría de la representación es una contraposición total a la teoría del órgano, porque su nombre implica que debe haber dos sujetos que están separados, uno eminentemente físico –el elemento humano- y otro que se distingue por su condición jurídica –el órgano estatal-.”<sup>9</sup>

### **1.3. Titulares de los órganos**

Los titulares de los órganos se deben comprender que estos son el elemento subjetivo de los órganos administrativos, es decir, las personas físicas que forman parte del gran aparato estatal, que con la manifestación de estos se logra la actividad administrativa,

---

<sup>8</sup> Op. Cit. Pág. 157

<sup>9</sup> Op. Cit. Pág. 38



quienes previamente necesitan la investidura del Estado e ingresar al servicio del mismo por cualquiera de los tipos que regula las leyes ordinarias; con todo lo anterior es que se va a manifestar la voluntad de la entidad pública.

El autor Prado apunta: "Hay un sujeto que manifiesta por medio de sus actos volitivos la intención del órgano mismo, ya que éste no es más que una unidad abstracta a la que se le atribuye una determinada competencia, y el individuo es una persona determinada que no tiene la calidad de permanente, sino que puede variar con el transcurso del tiempo."<sup>10</sup>

En los artículos 140 y 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se determina que a las personas a quienes el pueblo les delega la soberanía son los titulares de los órganos administrativos. De los titulares de los órganos y el Estado, nace un vínculo que crea derechos y obligaciones entre sí, al respecto el autor arriba citado apunta: "Los funcionarios y empleados públicos reciben de la ley su reconocimiento y certeza, no solo para reclamar dichos derechos, sino que también para que se exija un buen desempeño de los deberes."<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibíd.* Pág. 42

<sup>11</sup> *Ibíd.* Pág. 35

#### **1.4. Elementos de los órganos administrativos**

Los órganos administrativos son el instrumento que sirve para conformar y manifestar la voluntad del Estado, considerándose a estos entes como el medio por el cual el Estado presta los servicios públicos, y atendiendo a la clasificación que realiza Calderón Morales, los elementos son los siguientes: a) Personal, este elemento lo conforma el conjunto de personas que laboran para un órgano administrativo o que están a cargo del mismo, los cuales de conformidad con nuestra legislación pueden ser funcionarios y empleados públicos; b) Material, este elemento lo constituye todos los recursos físicos que posee el órgano administrativo; c) Formal, se refiere a la competencia administrativa, es decir, que son todas aquellas facultades, atribuciones, responsabilidades y funciones que la ley le asigna al órgano administrativo; y d) La actividad material, comprende los servicios y tareas que el órgano administrativo realmente presta.

#### **1.5. Sistemas de organización administrativa**

Para desarrollar el que hacer administrativo y lograr los fines del Estado, este se ve en la necesidad de ordenar sus elementos de forma eficiente y eficaz, dicha organización debe de adaptarse a las necesidades y fines que se propone la administración, tomando en cuenta para ello cuestiones técnicas y políticas. Esta organización de acuerdo a Calderón Morales está integrada: “Por una serie de elementos que interactúan en un complejo sistema de atribuciones y competencias para delimitar el campo de acción por materia, grado, territorio, a fin de que la acción de sus órganos no interfieran entre sí; con una distribución de las responsabilidades de su actuación ante la propia organización y frente



a terceros que pueden verse afectados por la acción de estos; con una autoridad correlativa a la responsabilidad, que le permite llevar a cabo sus actividades, de acuerdo con la habilidad y preparación técnica de las personas que tienen a su cargo esta actividad.”<sup>12</sup>

Básicamente estos sistemas o formas en que se organiza la administración pública se pueden clasificar en: centralización, desconcentración, descentralización y autonomía. Iniciando con la centralización o también llamada concentración, es uno de los sistemas que emplea la administración pública y que se caracteriza porque se basa en la jerarquía agrupa para tal efecto a sus órganos administrativos bajo un criterio de subordinación. El autor Samyoya Palacios apunta: “En la centralización existe un órgano supremo que coordina, dirige y supervisa la actividad administrativa, que toma las decisiones de más alto nivel jerárquico y que estas se ejecutan por los órganos inferiores.”<sup>13</sup>

La descentralización por su parte, según el citado autor: “Constituye una forma de administración en que se reconoce personalidad jurídica propia a los entes estatales y el poder de decisión que se les asigna corresponde ejercerlo a funcionarios que no están sometidos al poder disciplinario del órgano central y tampoco están subordinados jerárquicamente al mismo, es decir, no reciben órdenes del poder central. Estos entes son personas jurídicas dotadas de poder para administrarse a sí mismas y tienen fines

---

<sup>12</sup> Op. Cit. Pág. 190

<sup>13</sup> Ballbé, Manuel, Franch, Marta. **Manual de derecho administrativo.** Pág. 111



públicos específicos que cumplir.”<sup>14</sup> Cabe resaltar que los órganos descentralizados son creados como personas colectivas que se van a dedicar a la prestación de un servicio específico, pero estos siempre van a formar parte de la estructura estatal, pues únicamente se les otorga independencia funcional.

Por su parte la desconcentración se caracteriza por la delegación de la competencia administrativa en otros órganos, pero estos últimos aún se encuentran subordinados al órgano superior, pues únicamente les confieren facultades de decisión técnica. Lo anterior concuerda con lo que establece Calderón: “Los órganos desconcentrados no gozan de una autonomía propia, sino de una facultad eminentemente técnica, puesto que, en esta variante de administrar no desaparece del todo la jerarquía administrativa, el órgano sigue dependiendo de las directrices, de las políticas y en la mayoría de los casos del presupuesto del órgano del que depende”.<sup>15</sup>

Por último, la autonomía como forma en que se organiza la administración es conceptualizado por Samayoa como: “Aquellos que tiene sus propias leyes y se rigen por ellas. Se considera como una finalidad de actuar de una forma independiente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones, que lo regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado.”<sup>16</sup>, sin embargo, a este concepto se contraponen rotundamente Calderón, pues apunta que con

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*. Pág. 112

<sup>15</sup> *Op. Cit.* Pág. 203

<sup>16</sup> Ballbé. *Op. Cit.* Pág. 115



lo anterior los entes estarían fuera del control estatal y conllevaría a la privatización de los mismos. Por lo que se concluye que, a los órganos se le confiere la potestad de crear sus normas jurídicas, y ejecutar su actividad dentro del marco de esta, pero actuando siempre bajo cierto control de la administración central.

En síntesis, la administración pública implica todo el quehacer del Estado, es decir, son las operaciones que realiza el Estado para cumplir sus fines, valiéndose para tal efecto de todos los órganos estatales para ejercer dicha actividad. Independientemente del sistema de organización, ya sean centralizados, desconcentrados, descentralizados y autónomos, los órganos estatales son dotados de autoridad administrativa, pero esta autoridad que se les confiere siempre es regulada y estructurada bajo la esfera del derecho administrativo.



## CAPÍTULO II

### 2. Derecho administrativo

Esta rama del derecho se caracteriza por su novedad, debido a que está se transformó en ciencia jurídica con la Revolución Francesa en 1789. Lo anterior no significa que antes de la referida revolución no existiera normas que regulaban la administración pública, únicamente que estas formaban parte del derecho civil, a lo que el autor Hugo Calderón apunta: "El mérito a la Revolución Francesa en 1789, es la connotación de normas especiales que regulan las relaciones de los particulares con la administración y viceversa, y que salen de la esfera del Derecho común y de las ciencia de la administración, esto es lo que realmente marca el nacimiento de un Derecho Administrativo que rápidamente se va desarrollando hasta nuestros días."<sup>17</sup>

El derecho administrativo es una de las ramas más extensas del derecho, tomando en cuenta que generalmente cada órgano administrativo del Estado tiene su propia normativa, en la cual contempla sus facultades y atribuciones, así como los medios de impugnación que surjan de la inconformidad de lo resuelto. El objeto principal del derecho administrativo, lo constituye el conjunto de normas y principios que regulan las relaciones entre los órganos administrativos que conforman el Estado y los administrados, en el cumplimiento de los fines del Estado, es decir, el estudio de la función administrativa, ya

---

<sup>17</sup> Calderón Morales. *Op. Cit.* Pág 60



que de ella deviene el cumplimiento del fin supremo de la administración pública, que de conformidad con el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala es la obtención del bien común.

El autor Jorge Fernández, define el derecho administrativo como: “El conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública, de las relaciones de estas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares”<sup>18</sup>. Dicho de otra manera, y partiendo de un criterio de las relaciones jurídicas el derecho administrativo es el complejo de leyes que determinan las relaciones entre la administración y el administrado, con motivo del ejercicio de la función administrativa.

Las anteriores definiciones, se refieren al derecho administrativo como rama del derecho público, ahora bien, el derecho administrativo como ciencia según Ballbé apunta que: “La ciencia del derecho administrativo es aquella que, inspirada en las esencias permanentes del derecho, se propone la interpretación, construcción, sistematización y valoración del contenido administrativo de un ordenamiento jurídico dado.”<sup>19</sup> En otras palabras, como ciencia pretende a través de la exegesis llegar a conocer el objetivo de las normas, instituciones y principios de un ordenamiento jurídico administrativo.

---

<sup>18</sup> **Derecho administrativo.** Pág. 58

<sup>19</sup> **Ibíd.** Pág. 68



El derecho administrativo se diferencia de otras disciplinas, debido a que este posee caracteres distintivos que le dan identidad, de los que destacan que es relativamente nuevo (ius novum), por su mutabilidad, adaptabilidad y rápido crecimiento se caracteriza por ser un derecho dinámico y no codificado, esto debido a lo extenso de las competencias administrativas.

El derecho administrativo es un derecho subordinado a la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes constitucionales, por otro lado, y no contrario a la subordinación que se hace mención, el derecho administrativo es un derecho autónomo, razón de ser debido a su perfil tan marcado, problemas peculiares y metodología propia, por cuanto cuenta con sus propios principios y reglas.

## **2.1. Relaciones del derecho administrativo con otras ramas**

El derecho administrativo se caracteriza por su autonomía, esto no significa que no tenga relaciones con la mayoría de las normas de las ciencias jurídicas y sociales, entre ellas se puede destacar su relación con el derecho constitucional, pues éste lo que hace es estructurar al Estado y fija los lineamientos de su actuación, y como ya se indicó en su oportunidad el derecho administrativo se subordina a este.

Por otro lado, se relaciona con el derecho penal, en virtud de que este establece las figuras delictivas en las que puede incurrir un empleado o funcionario público en el desempeño de sus responsabilidades y señala las respectivas penas para tales delitos; Hugo Calderón puntualiza que: “El derecho administrativo, se relaciona con el derecho



penal en cuanto este garantiza la existencia y el normal desenvolvimiento de la Institución Administrativa contra los atentados punibles.”<sup>20</sup>

Con otras de las ramas que se relaciona el derecho administrativo es con el derecho civil, guardando una estrecha relación dado que el derecho administrativo surgió como resultado de la expansión de las excepciones de las normas del derecho común, teniendo como consecuencia el derecho común de la administración, adicionalmente, el derecho administrativo regula la actuación de diversos órganos administrativos previstos en el Código Civil. Por otra parte, se relaciona con el derecho mercantil en el sentido de que la administración emite normas que reglamentan y tienden a facilitar la actividad comercial.

## **2.2. Procedimiento administrativo**

El procedimiento administrativo, se puede iniciar indicando que es un conjunto concatenado de etapas que realiza la administración pública a fin de obtener una resolución o acto administrativo. Citado por Joan Amenos, el autor Hugo Calderón define al procedimiento administrativo como: “La serie de fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se encuentran por sí o ante las autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos cuya finalidad es la decisión administrativa.”<sup>21</sup> De esa cuenta, cabe resaltar que con el procedimiento administrativo

---

<sup>20</sup> Op. Cit. Pág. 91

<sup>21</sup> Op. Cit. Pág. 213



se fija la tramitación de los diversos asuntos que puedan ventilarse en la administración pública, lo cual viene a ser una garantía para los administrados.

El expediente administrativo es el conducto por el cual el procedimiento administrativo se desarrolla, siendo este el conjunto ordenado y completo de documentos y actuaciones que conllevan a una decisión administrativa. Las partes que intervienen en un procedimiento administrativo primordialmente son dos, siendo estas la administración pública, a través del funcionario o empleado público que tenga a cargo el órgano administrativo, no está demás indicar que este debe de contar con la debida competencia; y por la otra parte el particular o administrado que se vea directamente afectado con la adopción del acto administrativo o resolución emitida.

### **2.2.1. Los principios del procedimiento administrativo**

Dromi señala que los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo son: "Pautas, directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar más allá de las regulaciones procesales dogmáticas. El por qué y el para qué del mismo."<sup>22</sup> Estas pautas tienen su fundamento en el Artículo 2 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, en ella se encuentran los principios del procedimiento administrativo, siendo estos el impulso de oficio, la escritura, el derecho de defensa, la celeridad,

---

<sup>22</sup> Dromi, Roberto. *El procedimiento administrativo*. Pág. 59



sencillez, eficacia y gratuidad. Adicionalmente, no se debe dejar por un lado los principios de legalidad, juridicidad e imparcialidad.

Como se expuso en el párrafo anterior, en todo procedimiento administrativo primordialmente deben de prevalecer los principios de legalidad y de juridicidad, pues estos constituyen un imperativo ineludible. El principio de seguimiento de oficio es independiente de que el procedimiento se inicie de oficio o a petición del particular, siendo la administración la que tiene el deber de que se realicen las diligencias necesarias para dictar una resolución.

Por otra parte, el principio antiformalista de los procedimientos administrativos versa en que los intereses de los administrados no deben ser afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, dicho de otra manera, una simplificación administrativa.

El principio de audiencia, defensa, fundamentándose principalmente el Artículo 12 de la Constitución Política de la República de Guatemala, al apuntar: Que nadie debe ser condenado sin ser oído, refiriéndose al principio de audiencia y defensa, por otro lado, el contradictorio consiste en que las partes deben de ser colocadas en un plano de debate igual y pueden contradecir lo afirmado por la parte contraria y proponer pruebas con idénticas oportunidades.



El principio de imparcialidad está íntimamente ligado con la igualdad que se sustenta en el Artículo 4 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que significa que ante situaciones fácticas de igual naturaleza los operadores del derecho deben dar soluciones jurídicas de igual naturaleza y viceversa.

### **2.3. Las fases del procedimiento administrativo**

El procedimiento administrativo consiste en todas aquellas etapas que realiza la administración pública que tienen como finalidad un acto administrativo o la emisión de una resolución. Al referirse a esas etapas se debe comprender desde el inicio del expediente administrativo, lo que coincide con las diversas doctrinas como con lo estipulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

En esa línea de ideas, el procedimiento administrativo puede ser por iniciativa de la administración, es decir, de oficio o por la iniciativa del particular, que según Ballbé se debe de hacer una distinción: “Entre la mera petición de derecho o facultades no atribuidos por el ordenamiento y la solicitud de derechos asignados por las leyes y reglamentos”.<sup>23</sup>

Planteada la petición, lo que prosigue es la emisión de una providencia de trámite por parte del órgano administrativo que esté conociendo, a lo que Ballbé apunta: “Una vez

---

<sup>23</sup> Op. Cit. Pág. 220



practicada la información preliminar o recibido un informe de otra dependencia o bien las peticiones y denuncias de los particulares, a la Administración le corresponde decidir formalmente la incoación y promover los tramites (señalando los primeros plazos) mediante el Decreto pertinente.”<sup>24</sup>

De acuerdo a la Ley de lo Contencioso Administrativo, las resoluciones pueden ser providencias de trámite o resoluciones de fondo, lo que conlleva a que el órgano administrativo notifique a los interesados personalmente del decreto que admite para su trámite la petición, atendiendo lo establecido en el Artículo 3 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

En observancia a los principios de defensa y el de contradictorio que son garantes de la legalidad de la resolución en el procedimiento administrativo, se desarrolla dentro del mismo la denominada fase probatoria, que de acuerdo a Ballbé, existe una clasificación de medios de prueba, los que al final del día es el órgano administrativo el encargado de decidir sobre la pertinencia de los mismos.

Los medios de prueba pueden ser declarativos, inspecciones oculares administrativas, expertajes o peritajes y documentos. El último paso del procedimiento administrativo es la emisión de una declaración por parte de la administración, la cual deben ser

---

<sup>24</sup> *Ibíd.* Pág. 221



fundamentadas y motivadas, esto de conformidad con el Artículo 3 del Decreto 17996 del Congreso de la República de Guatemala.

#### **2.4. El acto administrativo**

Se debe tener presente que no se puede llegar a una única definición de acto administrativo, pues existe una diversidad de sistemas doctrinarios del derecho público, en las cuales estas definiciones serán válidas siempre y cuando concuerden dentro del sistema que se encuentren. En esa línea de ideas, Cermesoni define el acto administrativo como: "Una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."<sup>25</sup>

Con lo anterior se puede conceptualizar al acto administrativo como toda declaración unilateral de la autoridad competente, que generalmente va dirigida a la satisfacción de intereses generales, teniendo como consecuencia la producción de efectos jurídicos.

El acto administrativo se caracteriza por su presunción de legitimidad, ya que supone que el acto fue emitido conforme a derecho, o sea que ha cumplido con todas las etapas del procedimiento administrativo y con los requisitos que la norma señala. Por otro lado, con

---

<sup>25</sup> *Ibíd.* Pág. 190



la definitividad del acto administrativo acaece otra característica que es la ejecutividad del acto, que según el autor Rafael Godínez Bolaños: “El acto se puede cumplir ya sea por medio de la ejecución directa o indirecta”<sup>26</sup>. Adicionalmente, el acto administrativo se caracteriza por su irretroactividad y por su unilateralidad, el primero se refiere a que el acto administrativo surte efectos después de notificado o publicado, y el segundo consiste en la decisión unilateral que hace el Estado a través de los órganos administrativos.

Otra característica que reviste a los actos administrativos es su revocabilidad, lo anterior atendiendo a que los actos administrativos pueden dejarse sin efecto de conformidad con la Ley de lo Contencioso Administrativo. En ese sentido, se determina que la revocatoria puede ser: 1. De oficio, esta figura se dará en los casos que autoridad autora del acto deje sin efecto una resolución antes de que esta sea consentida por el o los interesados; y 2. A petición de parte: Una vez notificada la resolución, el interesado no esté conforme con su contenido puede hacer uso de los medios de impugnación ordinarios que establece la Ley de lo Contencioso Administrativo en los Artículos 7 y 9.

## **2.5. Elementos del acto administrativo**

En cuanto a los elementos del acto administrativo se puede partir de la idea que lo comprende el sujeto, la manifestación externa de voluntad, el objeto y la forma, sin embargo, Flamenco y Cortero proponen una clasificación más amplia de los elementos

---

<sup>26</sup> <http://primerexamen.blogspot.com/2010/10/folleto-5-los-actos-administrativos.html> (Consultado: 29 de enero de 2019)

del acto administrativo al apuntar que: “a) Elementos esenciales, clasificados en elementos de fondo y forma: Elementos de fondo: la competencia, la voluntad, el objeto o contenido, el motivo o motivos y la finalidad. Los elementos de forma: la forma de la declaración y la forma de procedimiento. b) Elementos accidentales del acto administrativo, clasificados en: plazo, la condición, y el modo.”<sup>27</sup>

Por otra parte, Gerardo Prado adiciona a los elementos de sujeto, motivo, el objeto y la forma, los siguientes: “Procedimiento, equivale a los pasos coligados o diligencias lógicamente secuenciales a que se somete el expediente administrativo, con base en disposiciones legales que observan varios órganos, para encaminarlo a su conclusión. Competencia, es la facultad que permite a un funcionario conocer un asunto administrativo determinado. Investidura legítima, está en correspondencia con la designación o el nombramiento del titular del órgano, y que éste haya tomado posesión del puesto mediante el acta respectiva. La voluntad, que representa el albedrío del titular del órgano quien es el que actúa de conformidad con la ley. La finalidad, el objetivo que persigue la actividad administrativa. Presupuesto de hecho y contenido.”<sup>28</sup>

## 2.6. Clases de actos administrativos

Existen diversidad de clasificaciones para el acto administrativo como autores del derecho administrativo, por lo que en la presente investigación se menciona la plasmada

---

<sup>27</sup> Ballbé. Op. Cit. Pág. 197

<sup>28</sup> Op. Cit. Pág.240



por Ballbé, quien apunta que atendiendo al contenido de los actos estos pueden ser imperativos, conformadores declarativos y registrables. Por otro lado, tomando en consideración sus efectos, los actos pueden ser actos internos o externos; adicionalmente, si se parte de los efectos del acto administrativo sobre el administrado, estos pueden ser actos limitativos o de ampliación. En cuanto a la concurrencia o no de sus elementos los actos administrativos son actos validos o viciados.

### **2.6.1. La actividad reglada**

El autor antes citado señala que la clasificación más importante para el acto administrativo deviene sí este es un acto reglado o discrecional. El acto reglado, surge una vez realizado el supuesto previsto en la norma jurídica y satisfechos los requisitos que ella prevé, por lo que la administración debe de emitir una resolución ajustada a lo que establece la norma, sin posibilidad de elección.

Conviene subrayar, que la misma norma preceptúa los requisitos, procedimientos como el sentido de la resolución, en esa línea de ideas Fraga indica que: “La ley determina exactamente no solo la autoridad competente para actuar sino también si esta debe actuar y cómo debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativo de modo que no deja margen a diversidad de resoluciones según apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso.”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Ballbé. *Op. Cit.* Pág. 194



## **2.6.2. La discrecionalidad administrativa**

Por el contrario, cuando la norma define únicamente los elementos de validez del acto más no así el contenido, estamos frente a los actos discrecionales que se caracterizan por la libertad que tiene la autoridad administrativa de elegir entre varias posibilidades, la que le parezca conveniente al interés público, lo anterior sin que el funcionario encargado de la administración se extralimite en el ejercicio de sus funciones y sin violentar el sistema jurídico. Dicho de otro modo, los actos discrecionales devienen de normas jurídicas de las cuales existe una gama de interpretaciones que le permiten al funcionario o empleado público actuar libremente y aplicar su criterio al momento de emitir una resolución.

## **2.7. El silencio administrativo**

En la doctrina se conoce al silencio administrativo como la figura jurídica en la que el órgano administrativo, dotado de competencia administrativa, no resuelve las peticiones de los administrados. También se dice que es la falta de resolución o de actividad por parte de la administración pública ante el planteamiento de peticiones por las habitantes de la república, actuando colectiva o individualmente.

Para que el silencio administrativo produzca efectos legales, es necesario que la administración pública deba legalmente hacer o resolver algo, es decir que es legalmente competente para tomar una decisión, y que se encuentre un plazo fijado en la ley o



reglamento y que el mismo transcurra sin que la administración se pronuncie o actúe, independientemente que exista o no un procedimiento establecido.

El silencio administrativo puede tener efectos negativos y positivos para el particular, el efecto positivo ocurre cuando a pesar del no pronunciamiento de la administración pública, la ley ha establecido previamente que surtirá efectos positivos que favorecen la solicitud del administrado. El derecho de petición que otorga nuestra constitución, faculta al administrado no solo pedir al órgano administrativo que atienda sus requerimientos, sino que lo haga en un periodo de tiempo determinado, y si en caso este pronunciamiento no llegare a darse por una causa imputable al órgano, no se vean afectados los particulares por la omisión de dicho pronunciamiento.

Prado por su lado apunta: “Un juicio aproximado que se nos ocurre emitir sobre el silencio administrativo, nos lleva a considerarlo como si fuere una especie de excusa que la misma ley prevé a favor de la autoridad que interviene en el procedimiento administrativo, particularmente en lo que se denomina jurisdicción administrativa voluntaria.”<sup>30</sup> Dado lo expuesto por el autor, se puede arribar que el silencio administrativo representa un punto negativo en el quehacer del Estado, en virtud que el abstenerse de emitir una resolución transgrede las garantías administrativas que tutelan a los administrados, es decir, a los ciudadanos frente al complejo aparato estatal.

---

<sup>30</sup> Op. Cit. Pág. 248



Como corolario del presente capítulo, se puede entender al derecho administrativo como la rama del derecho que regula las relaciones entre los órganos administrativos y los administrados, con el primordial objetivo de cumplir los fines del Estado. Cabe indicar que para llegar a tales fines, los órganos estatales se valen de procedimientos administrativos en los que deben prevalecer fundamentalmente los principios de legalidad y juridicidad, a fin de obtener una declaración unilateral de la autoridad competente o su opuesto que sería la figura del silencio administrativo.





## CAPÍTULO III

### 3. La potestad sancionadora de la administración pública

La administración pública evolucionó a tal grado que el Estado se ha visto en la imperiosa necesidad de hacer uso de su potestad sancionadora, conllevándolo a implementar dentro del ordenamiento jurídico una serie de mecanismos que le permita hacer frente a aquellas conductas que contravengan lo dispuesto en la norma.

González Pérez en esa línea de ideas establece: “Ante una transgresión del ordenamiento jurídico-administrativo han de disponer de medios idóneos para restablecer el orden jurídico perturbado y reponer la realidad al estado que existía antes de la infracción. Pero a veces esto no es suficiente. Por la trascendencia de los bienes lesionados y a fin de evitar transgresiones futuras, se tipifican como infracciones sancionables”.<sup>31</sup>

Con lo anterior, queda plenamente evidenciado que la potestad sancionadora no es exclusivamente de carácter penal, pues la potestad sancionadora administrativa día tras día tiene un campo de aplicación más extenso debido a su actividad, que de acuerdo a Fernando López esta potestad encuentra su sustento “en la auto tutela administrativa... y a su vez, en un imperativo de coerción asignado por ley para garantizar el cumplimiento

---

<sup>31</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/217/35.pdf>. (Consultado: 18 de junio de 2019)

de obligaciones que integran el ordenamiento jurídico administrativo y castigar su contravención, de ser el caso”<sup>32</sup>.

Las multas, el cierre de industrias y la prohibición de actividades, son algunas de las conductas represivas que ha adoptado la administración pública para contrarrestar las conductas ilícitas que no son de competencia de los órganos jurisdiccionales penales.

La potestad sancionadora de la administración pública va orientada a representar una mejora en el gobierno, pues pretende la promoción del principio de inmediación y descongestionar a los órganos jurisdiccionales con ilícitos de menor gravedad, sin embargo, se ha demostrado y se evidenciará la arbitrariedad con que se ejerce esta potestad en varios casos, particularmente en los procedimientos sancionatorios iniciados por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica.

Pues al encontrarse la administración pública investida de esta potestad, su ejercicio implica un acto de gravamen al administrado, de ahí se parte que “dicha potestad tiene como principal característica su carácter represivo, el cual se acciona ante cualquier perturbación o contravención del orden jurídico.”<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Deza Sandoval, Tommy Ricker. **Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador**. Pág. 9

<sup>33</sup> **Ibíd.** Pág. 11



### 3.1. El procedimiento administrativo sancionador

Sotomayor define el procedimiento administrativo sancionador como: “El conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción, dicho procedimiento constituye, además, una garantía esencial y el cauce a través del cual los administrados a quienes se les imputan la comisión de una infracción, hacen valer sus derechos fundamentales frente a la Administración Pública”<sup>34</sup>. En otras palabras, en este tipo de procedimientos se pretende dilucidar la culpabilidad del administrado por la comisión u omisión de un acto contrario a la normativa, lo cual podría conllevar la imposición de una sanción por parte del órgano administrativo.

El procedimiento administrativo sancionador debe de dotar y respetar todas las garantías de los derechos fundamentales del administrado, al respecto la Corte de Constitucionalidad en sentencia de fecha cuatro de abril de dos mil ocho, emitida dentro del expediente 1116-2007, se pronunció de la siguiente manera: En cuanto al procedimiento sancionador, es necesario señalar que los ordenamientos jurídicos deben establecer mecanismos de reacción frente al incumplimiento de las normas jurídicas por parte de los ciudadanos, debiéndose establecer dentro de los sistemas jurídicos los límites, ámbitos de aplicación y autoridad competente para la imposición de las sanciones que el incumplimiento acarreará. Estos procedimientos deben reunir características

---

<sup>34</sup> *Ibíd.* Pág. 12



especiales que permitan la debida defensa del administrado y le posibilitan a ejercer todas las acciones que estime necesarias para la garantía de sus derechos.

### **3.2. Los principios de la potestad sancionadora**

La potestad sancionadora debe de poseer características especiales que permitan en primer lugar la debida defensa del administrado, y segundo, el ejercicio de todas las acciones que el administrado estime necesarias para la garantía de sus derechos. De ahí, que todo sistema administrativo sancionador debe contener como mínimo las garantías que ofrece el sistema penal, a lo que la Corte de Constitucionalidad ha manifestado: ... ha sido criterio reiterado en jurisprudencia y doctrina la imperativa aplicación de los principios que limitan aquella potestad, propios de derecho penal, al derecho administrativo sancionador –aunque con ciertos matices-, por cuanto ambos órdenes forman parte del ejercicio de la actividad punitiva estatal.

La Constitución Política de la República de Guatemala no contempla los principios del derecho administrativo sancionador como tal, de manera análoga se aplican los principios del derecho penal, pues lo que se pretende es que el Estado no se extralimite en el ejercicio de su actividad punitiva, pues de conformidad con el Artículo 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece que el Estado es el obligado de brindar seguridad jurídica a los habitantes, por lo tanto es el Estado quien debe de establecer los límites de la potestad sancionadora a fin de evitar un actuar arbitrario.



En cuanto a la aplicabilidad de los principios penales en el derecho administrativo sancionador, Juan Gramajo apunta que: “Cabe destacar, ante todo, que la enumeración de principios hecha por la Corte evidentemente no tiene carácter de numerus clausus. Asimismo, que la aplicabilidad a que la Corte alude abarca a los principio y garantías tanto sustanciales como procesales del Derecho Penal... Resalta también la doble dimensión que se advierte en estos parámetros: su propósito no es sólo evitar la arbitrariedad del Estado, sino resguardar los derechos fundamentales de las personas.”<sup>35</sup>

### **3.2.1. El principio de legalidad**

Con relación a este principio la Corte de Constitucionalidad en su sentencia de fecha siete de enero de dos mil dieciséis, emitida dentro del expediente 3337-2015 determinó que: Su ámbito de aplicación no se restringe a los asuntos penales, sino que tiene plena validez en todo el campo de la actividad punitiva de la administración pública, pues la ausencia de reglas y principios propios que rijan el ámbito sancionatorio del Estado implica que los principios y las garantías sustanciales y procesales del Derecho Penal General sean aplicables mutatis mutandi al derecho administrativo sancionador; entre ellos el de legalidad de las infracciones y de las sanciones, conforme el cual nadie puede ser castigado administrativamente sino conforme a normas preexistentes que tipifiquen la contravención administrativa y señalen la penalidad correspondiente.

---

<sup>35</sup> Gramajo Castro, Juan Pablo. *Opus Magna Constitucional*, Tomo XV. Pág. 137



La Corte de Constitucionalidad continúa manifestando que el principio de legalidad exige

a) Que el señalamiento de la acción prohibida y la sanción correlativa emane directamente del legislador, debiendo, consecuentemente, estar fundamentadas en ley, por lo cual, no puede transferirse a la administración pública una facultad abierta en esta materia; b) que este señalamiento sea previo a la comisión del ilícito que determine la imposición de la sanción, y c) que esta se determine no sólo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable, aunque esto no impide que el legislador diseñe mecanismos que permitan su gradación, como el señalamiento de topes máximos o mínimos.

Lo anterior, lleva a que análogamente se aplique el Artículo 17 de la Constitución Política de la República de Guatemala al derecho administrativo sancionador, del cual se desprenden las premisas de la reserva de ley y la tipicidad. En cuanto a la reserva de ley, existen autores que apuntan que está no sea absoluta en el ámbito administrativo, como lo señala Gonzalez Pérez: “La reserva legal absoluta, explicable en el ámbito penal, no es concebible en el ámbito administrativo. La ley –que resulta inexcusable- no regula exhaustivamente la materia, sino que se limita a lo esencial, dejando el resto al reglamento. Colaboración reglamentaria, que en modo alguno supone una excepción a la reserva de ley”<sup>36</sup>.

Por otra parte, Cano señala que la reserva de ley en el ámbito administrativo más allá de

---

<sup>36</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/217/35.pdf>. (Consultado: 25 de julio de 2019)



una excepción es una modalidad: “la colaboración reglamentaria no es una excepción a la reserva de Ley, sino una modalidad de su ejercicio, por lo que lo verdaderamente importante es determinar el alcance de la intervención del reglamento”<sup>37</sup>.

Al respecto de esta modalidad Juan Gramajo señala que: “No implica una total delegación de potestad a la autoridad administrativa para tipificar conductas y sanciones, sino que queda sujeto a ciertos límites de origen constitucional... En consecuencia, en el régimen de colaboración entre la Ley y el Reglamento lo que queda proscrito es la remisión a éste que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley formal.”<sup>38</sup>

### **3.2.2. El principio de tipicidad**

Este principio encuentra su sustento en dos Artículos constitucionales, por una parte el artículo 5 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que apunta: Toda persona tiene derecho a hacer lo que la ley no prohíbe; no está obligada a acatar órdenes que no estén basada en ley y emitida conforme a ella..., y por otro lado, el artículo 17 que establece: No son punibles las acciones u omisiones que no estén calificadas como delito o falta y penadas por ley anterior a su perpetración, ambos de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La tipicidad consiste en la predeterminación normativa de las conductas infractoras y

---

<sup>37</sup> Cano Campos, Tomas. *Revista española de derecho constitucional*. Pág.345

<sup>38</sup> *Op. Cit.* Pág. 139

consecuentemente la atribución de una sanción. Con la sentencia relacionada y los autores señalados, se logra determinar que el principio de legalidad que se utiliza en el derecho administrativo sancionador tiene sus propios matices o peculiaridades a diferencia del principio de legalidad del derecho penal.

La Revista española de derecho constitucional define a la tipicidad: Alude al grado de predeterminación normativa de los comportamientos típicos proscribiendo supuestos de interpretación extensiva o analógica, lo cual significa que solo cabe castigar un hecho cuando este se encuentre precisamente definido y se tenga claramente definida su penalidad. Conforme a su naturaleza, el principio de tipicidad no se encuentra sujeto a una reserva de ley absoluta, pues en determinadas situaciones podría ser complementado a través de los reglamentos respectivos.<sup>39</sup> De esa cuenta, se concluye que el principio de tipicidad pretende delimitar y determinar cuáles son las conductas que constituyen una infracción administrativa, a fin de que estas sean identificables para todos los ciudadanos, y así garantizar la seguridad jurídica.

### **3.2.3. El principio del debido procedimiento**

Este principio tiene su fundamento constitucional en el artículo 12, el cual establece: La defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez

---

<sup>39</sup> Deza. Op. Cit. Pág. 20



o tribunal competente y preestablecido. Ninguna persona puede ser juzgada por Tribunales Especiales o secretos, ni por procedimientos que no estén preestablecidos legalmente.

Este principio es inherente a la persona y funciona como garante de otros derechos y libertades frente a la potestad sancionadora, en este caso ante la administración, para que ésta no pueda condenar al administrado sin que previamente se haya respetado y agotado todas las fases del proceso.

El diecisiete de octubre de dos mil cinco, la Corte de Constitucionalidad emitió sentencia dentro del expediente 105-2005, y en esta explica el principio del debido proceso de la siguiente forma: el derecho de defensa y el principio jurídico del debido proceso (...) aseguran la posibilidad efectiva de audiencia para quien sea afectado por un acto o resolución de autoridad. A través de la audiencia la autoridad judicial o administrativa oye a las partes y recibe las pruebas que aporte con el objeto de hacer valer sus derechos. Si se priva a una persona de su derecho de audiencia habrá una violación al principio constitucional citado.

Por su parte en la sentencia emitida dentro del expediente identificado como 1706-2008, continua desarrollando este principio al señalar: ...los derechos de audiencia y a un debido procesos (...) deben tener plena observancia en todo procedimiento en que se sancione, condene o afecten derechos de una persona; que su aplicación es imperativa en todo tipo de procedimientos, aun ante la administración pública y cualquier otra esfera



de administración, siempre que por actos de poder o autoridad se afecten derechos de una persona.

### **3.2.4. El principio de presunción de inocencia**

Este principio de igual manera es aplicable en materia administrativa sancionatoria, pues implica que el acusado no debe demostrar que no ha cometido la conducta reprochable, sino quien tiene la carga de la prueba es la administración quien en los procedimientos sancionatorios es quien acusa, con relación a ello, el autor Flores Juárez apunta: “debe tenerse presente una separación entre la fase de instrucción y la sancionadora, la cual puede encomendarse a órganos distintos a efecto de buscar imparcialidad en la resolución que se estima, debiéndose tomar en cuenta un período de prueba en el cual corresponderá a la administración la carga de la prueba para demostrar que el administrado incumplió un deber ante ella y no será el imputado quien deba probar que no cometió el hecho.”<sup>40</sup>

La Corte de Constitucionalidad en sentencia de fecha 24 de septiembre de dos mil nueve, emitida dentro del expediente 2707-2007 apunto que: cuando la administración (...) lo que reclama es, precisamente, la actuación de la potestad sancionadora del Estado [...] dicho procedimiento responde a la naturaleza del derecho administrativo sancionador,

---

<sup>40</sup> Gramajo. Op. Cit. Pág. 143



deviniendo aplicables, en lo pertinente, los principios atinentes al derecho procesal penal, pues en ambos la pretensión se dirige a hacer efectivo el ius impeius.

En conclusión, principios como la presunción de inocencia y el in dubio pro reo deben ser estrictamente observados por el órgano jurisdiccional respectivo en ambos tipos de procedimiento, pues con ellos se asegura el respeto y observancia de los derechos fundamentales –no se impondrá sanción, penal o administrativa, sin prueba legítima y suficiente que demuestre, sin lugar a dudar fundadas, la responsabilidad de la persona en la comisión de la conducta reprochada.

### **3.2.5. El principio de culpabilidad**

Tomando en cuenta la aplicación los principios del derecho penal tanto sustanciales como procedimentales en el derecho administrativo sancionador, el principio de culpabilidad de igual forma debe de reflejarse en el ejercicio de la potestad sancionadora, siendo este consecuencia del principio de presunción de inocencia, en esa línea de ideas la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso J. Vs. Perú declaró en sentencia de fecha 27 de noviembre de 2013: El principio de presunción de inocencia requiere que nadie sea condenado salvo la existencia de prueba plena o más allá de todo duda razonable de su culpabilidad.

Por otro lado, doctrinariamente Martínez Quintante apunta que la culpabilidad establece que: Únicamente deben ser sancionadas las personas que resulten ser causantes de la acción o la omisión que suponga la conducta ilícita, siempre que no se den las



circunstancias que alteren su capacidad de obrar y siempre que hayan tenido conciencia de los hechos a título intencional o culposo.

Según el autor Gómez Tomillo se debe entender a la culpabilidad como: “El reproche que se dirige a una persona porque debió actuar de modo distinto a como lo hizo, para lo cual debió tener la posibilidad de actuar de otro modo (es decir, no puede castigarse por haber realizado un comportamiento imposible)”<sup>41</sup>. En otras palabras, este principio se refiere al juicio de imputación que se le hace al administrado por una conducta realizada contraria a la normativa vigente.

### **3.2.6. El principio de proporcionalidad**

Este principio consiste en la adecuada aplicación de la sanción atendiendo a la gravedad de la infracción, en ese sentido, la Corte de Constitucionalidad en sentencia de fecha 13 de junio de 2018, dictada dentro del expediente 515-2018 se pronunció de la siguiente forma: Se instituye en un elemento esencial para limitar el ejercicio de ius puniendi, esto porque al imponer una medida de carácter penal, esta debe ser proporcional a la naturaleza y a la gravedad del delito, atendiendo a la personalidad del responsable, valorada objetiva y subjetivamente por el juzgador en el momento de dictar sentencia condenatoria, porque deben analizarse las circunstancias en que se cometió el delito, es decir, las peculiaridades del caso concreto.

---

<sup>41</sup> Gómez Tomillo, Manuel y Sanz Rubiales, Íñigo. **Derecho administrativo sancionador. Parte general: Teoría general y práctica del derecho penal administrativo.** Pág. 378



Por considerarse a la proporcionalidad como un límite material a toda función estatal, el Corte de Constitucionalidad ha definido los parámetros que debe de cumplir cualquier disposición legal para considerarla constitucionalmente legítima, siendo estos según el autor Gramajo Castro: “1. Finalidad: Que su propósito sea preservar, proteger o promover un fin constitucionalmente valioso y relevante (...) 2. Idoneidad: Que sea un medio adecuado para coadyuvar a la promoción y realización de dicha finalidad o propósito (...) 3. Necesidad: Que sea un medio necesario para conseguir el resultado deseado, sin que existan otras mediadas menos gravosas a tal efecto (...) 4. Proporcionalidad en sentido estricto: Que el beneficio que conlleva para el fin que sea mayor al perjuicio para el derecho afectado, conllevando una afectación excesiva o exagerada.”<sup>42</sup>

### **3.2.7. El principio de irretroactividad**

La irretroactividad atiende a la aplicación de las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, en esa línea de ideas, el artículo 15 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: La ley no tiene efecto retroactivo, salvo en materia penal cuando favorezca al reo. La irretroactividad está profundamente vinculada con en el principio de seguridad jurídica, debido al necesario conocimiento en todo momento de cuáles son las conductas que constituyen una infracción administrativa, y a la vez, la sanción que llevan aparejada.

---

<sup>42</sup> Gramajo. Op. Cit. Pág.150



Al respecto Valencia Zea apunta: “El efecto retroactivo de una ley está prohibido por razones de orden público. Las personas tienen confianza en la ley vigente, y conforme a ella celebran sus transacciones y cumplen sus deberes jurídicos. Dar efecto retroactivo a una ley equivale a destruir la confianza y seguridad que se tiene en las normas jurídicas.”<sup>43</sup>

### **3.2.8. El principio de non bis in idem**

Con respecto a este principio, se refiere a la prohibición de un ejercicio reiterado de la potestad sancionadora del Estado, pues con ello se pretende evitar que el administrado sea castigado más de una vez por la misma infracción, en los casos en que no se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

De acuerdo a la sentencia emitida por la Corte de Constitucionalidad, con fecha 15 de noviembre de 2017, dentro del expediente 4241-2016, este principio procesalmente pretende: Imposibilitar una doble persecución por un mismo hecho delictivo, es decir, limita que una persona sea sancionada o castigada dos veces por la misma infracción; así pues, persigue denegar la posibilidad legal de promover un nuevo juicio sobre una cuestión ya resuelta en otro anterior, o bien, sancionar dos veces una misma conducta.

---

<sup>43</sup> Valencia Zea, Arturo. **Derecho civil, Tomo I.** Pág. 184



Doctrinariamente, Cubero Marcos citando a León Villalba, define a este principio como: “La prohibición de una sanción o un doble enjuiciamiento, por la comisión de los mismos hechos tipificados por infracciones que, aunque puedan ser distintas, albergan el mismo fundamento jurídico y se perpetran por idénticos sujetos”<sup>44</sup>. En esa línea de ideas, la Corte de Constitucionalidad ha señalado que: El principio non bis in ídem, aplicable también en materia administrativa sancionatoria, en su dimensión procesal o formal, esto es: la imposibilidad de tramitar un procedimiento sancionador cuando ya se esté tramitando un procedimiento penal, según la regla de preferencia de la autoridad judicial penal sobre la administrativa, para el caso de que los hechos puedan ser no solo constitutivos de infracción administrativa, sino también delito de acuerdo con la legislación penal.

### **3.3. Los sujetos del procedimiento administrativo sancionador**

En todo procedimiento sancionador existen por lo menos dos partes, las cuales son la autoridad administrativa y el administrado. La autoridad administrativa de conformidad con la revista son aquellas que: “cuentan con potestades represivas o de sanción dirigidas a contrarrestar la comisión de aquellas conductas ilícitas cuyo castigo se encuentra excluido de competencia de los órganos jurisdiccionales penales”<sup>45</sup>, es decir, que son los órganos por medio de los cuales el Estado manifiesta su voluntad, y esté, en ejercicio de

---

<sup>44</sup> Cubero Marcos, José Ignacio. *Revista de administración pública*. Pág. 256

<sup>45</sup> Deza. *Op. Cit.* Pág. 32



su ius puniendi puede proceder a la imposición de una sanción al administrado, siendo este último el particular al cual se le atribuye una infracción.

En conclusión, el presente capítulo arriba a que la potestad sancionadora de la cual el Estado dota a los órganos estatales tiene como principal objetivo la restitución del orden cuando los administrados incumplen o infringen la normativa, utilizando para tales fines el procedimiento administrativo sancionador, mismo que debe de observar y cumplir estrictamente con sus principios, en virtud que estos garantizan al administrado su derecho de defensa y el hacer valer todas las acciones que tiene a su alcance.



## CAPÍTULO IV

### **4. Ley General de Electricidad y su reglamento**

Tomando en consideración que definir energía es hablar de desarrollo, el Estado en esa línea de ideas, a fin de solventar la crisis energética, con el firme propósito de encontrar el desarrollo nacional y con la desmonopolización del sector eléctrico tuvo como producto la entrada en vigencia de la Ley General de Electricidad Decreto 93-96 del Congreso de la República y el Reglamento de la Ley General de Electricidad. Dicho cuerpo legal encuentra su fundamento en el artículo 129 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual declara de urgencia nacional la electrificación del país y que dan vida al marco jurídico que sustenta al sistema eléctrico nacional, creando para ello figuras como la Comisión Nacional de Energía Eléctrica y el Administrador del Mercado Mayorista.

#### **4.1. Comisión Nacional de Energía Eléctrica**

De conformidad con los Artículos 4 de la Ley General de Electricidad y 29 del Reglamento de la Ley General de Electricidad, la Comisión fue creada como un órgano estatal y técnico del Ministerio de Energía y Minas, dotado de independencia funcional y financiera, es decir, que la comisión es un ente especializado y con poder para desarrollar las reglas del juego del sector eléctrico.



Por otro lado, la omisión se define como: “El Regulador que crea condiciones propicias y apegadas a la ley para que las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica sean susceptibles de ser desarrolladas por toda persona individual o jurídica que desee hacerlo, fortaleciendo este proceso con la emisión de normas técnicas, precios justos, medidas disciplinarias y todo el marco de acción que permita, a los empresarios y usuarios, condiciones de seguridad y reglas de acción claras para participar con toda propiedad en este nuevo modelo...”<sup>46</sup>.

#### **4.2. Organización y funciones**

La Comisión Nacional de Energía Eléctrica para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones establecidas en la Ley General de Electricidad se organiza inicialmente por sus autoridades superiores, es decir, por los tres miembros que son nombrados por el Organismo Ejecutivo de entre cada una de las ternas propuestas por los rectores de las universidades del país, el Ministerio de Energía y Minas y los agentes del mercado mayorista. Su estructura organizacional se complementa con unidades staff, cinco gerencias, quince departamentos y seis unidades.

Lo anterior tiene su fundamento en el Artículo 5 de la Ley General de Electricidad, que además establece: En el acuerdo gubernativo por el que se nombre a los miembros de la Comisión se dispondrá quien de ellos la presidirá. El presidente de la Comisión tendrá

---

<sup>46</sup> <https://mem.gob.gt/wp-content/uploads/2020/10/02.-PIDGT-2008-2022-y-T-2018.pdf>. (Consultado 5 de mayo 2021)

a su cargo la representación de la misma en los asuntos de su competencia. Los miembros de la Comisión desempeñaran sus funciones por un período de cinco años contados a partir de su toma de posesión.

En cuanto a sus funciones, el Artículo 4 de la Ley General de Electricidad, establece a la Comisión Nacional de Energía Eléctrica como un órgano técnico, encargado de hacer cumplir la normativa en materia de su competencia, velar por el cumplimiento de las obligaciones de los ad adjudicatarios y concesionarios, proteger los derechos de los usuarios, prevenir prácticas abusivas o discriminatorias, definir las tarifas de transmisión y distribución, dirimir las controversias que surjan entre los agentes del subsector eléctrico, emitir las normas técnicas relativas al subsector y garantizar el libre acceso y uso de las líneas de transmisión y redes de distribución.

#### **4.3. Procedimiento de las denuncias**

Es necesario recordar que la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, de conformidad con el Artículo 4 de la Ley General de Electricidad, cuenta con la facultad de cumplir y hacer cumplir dicha ley y sus reglamentos, en materia de su competencia, e imponer sanciones a los infractores. En esa línea de ideas, la comisión conoce acerca de denuncias que sean relacionadas a hechos que le atañen, teniendo para el efecto todo un conjunto de trámites que deben de agotarse para la obtención de una resolución.

Dicho procedimiento se encuentra preceptuado de los Artículos 144 al 148 del Reglamento de la Ley General de Electricidad, y este consiste en las siguientes etapas:

la interposición de la denuncia ante la Comisión, de forma escrita la que debe de contener: i) identificación de la denuncia; ii) explicación clara de la denuncia; iii) información y documentación que pueda probar los hechos denunciados.

La comisión notificará al interesado, iniciará la investigación sumaria correspondiente y en un plazo que no exceda de treinta días, debe entregar la resolución. Posteriormente, podrá asumir dos actitudes: i) No formular cargos, procediendo a dar por cerrado el caso, y ii) Formula cargos, diligencia el acto de comunicación a las partes denunciadas, de manera que puedan presentar sus descargos. Con el segundo supuesto, la comisión resolverá sobre el caso concreto y notificará a las partes.

#### **4.4. Procedimientos para la imposición de sanciones**

Esto regulado en el artículo 137 y 138 del Reglamento de la Ley General de Electricidad, este procedimiento generalmente se inicia de oficio, es decir, por la misma Comisión Nacional de Energía Eléctrica, sin embargo, también puede ser promovido por la denuncia de un particular. De dicha cuenta, la comisión acoge el principio de oficialidad, pues se encarga de promover el procedimiento y las diligencias necesarias para tutelar el interés público involucrado.

Este procedimiento se concreta o se materializa a través de la primera providencia que contiene la imputación de cargos al administrado y la posibilidad de presentar sus descargos dentro del plazo establecido, en virtud que el citado artículo indica que cuando



la comisión estime que alguna persona natural o jurídica ha cometido una infracción por la que amerite una sanción, la pondrá en conocimiento del hecho.

Para hacer de conocimiento la imputación de cargos al administrado, la comisión debe de notificar dicha providencia, cumpliendo para tal efecto con lo establecido en el artículo 148 del Reglamento de la Ley General de Electricidad y Artículo 3 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. Una vez realizada la notificación, el administrado cuenta con el plazo de diez días para presentar sus descargos, este plazo con que cuenta el administrado tiene por objeto que él conozca de las conductas probadas y constitutivas de una infracción y posteriormente éste pueda ejercer su derecho de defensa. Por último, la Comisión cuenta con un plazo de quince días calendario para emitir la resolución que en derecho corresponda, esto de conformidad con el Artículo 138 del Reglamento de la Ley General de Electricidad.

#### **4.5. De los recursos administrativos**

Notificada la resolución administrativa que emita la Comisión Nacional de Energía en cuanto a denuncias, procedimientos administrativos de investigación o procedimientos sancionatorios, el interesado que no esté conforme con lo resuelto y haciendo uso de su derecho de defensa, cuenta con un plazo de 5 días para plantear alguno de los recursos administrativos, para el caso de las resoluciones administrativas de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, específicamente el recurso de revocatoria, esto de conformidad con el Artículo 149 del Reglamento de la Ley General de Electricidad.



Previo a analizar los recursos administrativos que reconoce el Reglamento de la Ley General de Electricidad, se debe de retomar una definición de la resolución administrativa, que es: “El acto administrativo, que contiene una decisión de la autoridad gubernativa, después de haber agotado todas las diligencias del procedimiento administrativo. Es por medio de la cual, la administración se pronuncia sobre la petición o impugnación planteada. Es decir, que es por medio de la resolución, que la administración pública declara su voluntad sobre el fondo del asunto.”<sup>47</sup>

Los recursos administrativos se pueden definir como: “Esta acción, consistente en expresar inconformidad que se encamina a provocar un nuevo examen de la cuestión planteada en la solicitud iniciadora del procedimiento, con la finalidad de obtener una nueva decisión, distinta de aquella que se estimó gravosa a los intereses de quien la ha expresado.”<sup>48</sup> “El recurso administrativo, es una pretensión deducida ante un órgano administrativo, por quien está legitimado para ello, con el fin de obtener la revocación, sustitución o modificación de un acto administrativo, dictado, por ese mismo órgano o por el inferior jerárquico.”<sup>49</sup> Con estas definiciones se concluye que, la inconformidad o desacuerdo con la resolución o decisión administrativa se concreta planteando alguno de los recursos administrativos, los cuales son los mecanismos que el administrado se vale para oponerse a dichas resoluciones.

---

<sup>47</sup> Sequen Jocop, Oscar Emilio. **Análisis y esquematización de los recursos administrativos en la legislación guatemalteca.** Pág. 41.

<sup>48</sup> Ballbé. **Op. Cit.** Pág. 227

<sup>49</sup> Diez, Manuel María. **Derecho administrativo.** Pág. 298

En otras palabras, el administrado en ejercicio de su derecho de defensa puede valerse de los recursos administrativos que tiene a su alcance, cuando la resolución emitida por el órgano administrativo ha violentado los principios de legalidad o juridicidad o es contraria a los intereses del administrado, a fin de provocar que la resolución administrativa sea revocada, modificada o se deje sin efecto.

La interposición de los recursos administrativos necesita el cumplimiento de algunos presupuestos generales, entre estos que exista una resolución administrativa impugnada, es decir, una resolución definitiva; que los derechos o intereses del administrado se vean afectados, que el recurso sea interpuesto por el interesado dentro del plazo y que el recurso sea tramitado dentro de un procedimiento determinado para que la autoridad administrativa emita una nueva resolución.

#### **4.6. Clasificación de los recursos administrativos**

De conformidad con la Ley de lo Contencioso Administrativo, las resoluciones emitidas por la administración pública centralizada, descentralizada y autónoma, se encuentran sometidas por regla general, salvo algunas excepciones, a dos recursos administrativos, siendo estos los recursos de revocatoria y reposición. El recurso de revocatoria, también conocido como recurso jerárquico, es aquel que resuelve un órgano administrativo superior, en un asunto que ha resuelto el órgano subordinado, este recurso se interpone directamente ante el órgano emisor de la decisión que se impugna, sin embargo, es procedente contra actos definitivos (resoluciones finales) o sus asimilables, no así, frente



a los actos interlocutorios o de mero trámite (providencias de trámite), ni contra **actos** preparatorios.

El recurso de reposición o también llamado recurso de revisión es el que se plantea ante el mismo órgano administrativo superior (jerárquicamente hablando), que emitió la decisión administrativa, correspondiéndole a este mismo la resolución del recurso planteado. El artículo 9 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece que el recurso de reposición debe plantearse ante la autoridad administrativa que dictó la resolución, que no tenga superior jerárquico, dicho recurso debe interponerse dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la resolución que se recurre.

La Comisión Nacional de Energía Eléctrica al tener un superior jerárquico, el recurso que corresponde interponer en contra de las decisiones que ésta emita es el recurso de revocatoria, en ese sentido el artículo 149 del Reglamento de la Ley General de Electricidad, establece que: Contra las resoluciones definitivas emitidas por la Comisión, cabrá el recurso de revocatoria.

#### **4.7. Efecto suspensivo del recurso de revocatoria.**

Los efectos que tiene el instar un recurso de revocatoria en contra de una resolución final emitida por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, es el de dejar en suspenso la referida resolución, es decir que hasta que el Ministerio de Energía y Minas resuelva confirmando la resolución, será el momento procesal oportuno para que la comisión



puede ordenar el cumplimiento de lo resuelto, siendo hasta en ese momento que la comisión puede dar inicio un procedimiento sancionatorio.

El carácter suspensivo de los recursos de revocatoria, la Corte de Constitucionalidad mediante sentencia de fecha dieciséis de julio de dos mil ocho, dictada dentro del expediente 1380-2008, declaró que: El recurso de revocatoria es un medio de impugnación que doctrinariamente se le denomina recurso de alzada, el cual se interpone contra las decisiones emanadas por un órgano subordinado y es resuelto por el superior jerárquico. Quien lo plantea procura que por su medio se revoque el acto administrativo que reclama. Por la naturaleza de este recurso administrativo es obvio que lleve intrínseco un efecto suspensivo en la resolución contra la que se promueve.

La Corte de Constitucionalidad, en la sentencia antes citada continúa manifestando que: Esta Corte en otras oportunidades se ha pronunciado en el sentido de precisar que el proceso contencioso administrativo, tal como lo establece el Artículo 18 del Decreto 119-96 del Congreso de la República que contiene la Ley de lo Contencioso Administrativo, carece de efectos suspensivos, salvo la excepción contenida en esa misma norma, pero entiéndase que esta aseveración se formula respecto a este proceso, no así con relación a los recursos administrativos, los cuales por su naturaleza sí producen este efecto.



#### **4.8. La resolución de los recursos administrativos**

De conformidad con el artículo 15 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, la administración, previo el examen de la juridicidad de la resolución cuestionada queda obligada a emitir la resolución de fondo dentro del plazo de 15 días, pudiendo declarar con lugar, desestimar el recurso o modificar la resolución impugnada, el referido artículo estipula: Dentro de quince días de finalizado el trámite, se dictará la resolución final, no encontrándose limitada la autoridad a lo que haya sido expresamente impugnado o cause agravio al recurrente, sino que deberá examinar en su totalidad la juridicidad de la resolución cuestionada, pudiendo revocarla, confirmarla o modificarla.

Las resoluciones deben de cumplir con lo estipulado en el Artículo 3 de la ley antes citada, es decir, deben de ser emitidas por autoridad competente, con cita de las normas legales que se fundamenta y deben de ser notificadas a los interesados. Con la emisión de la resolución final de los recursos administrativos, el administrado únicamente tiene dos opciones, la primera, es cumplir con lo resuelto por el ministerio de Estado, o autoridad superior; o acudir a la vía judicial, a través de un proceso contencioso administrativo.

En resumen, este capítulo es medular para la presente investigación, puesto que en él se desarrolla y se definen los parámetros que la Comisión Nacional de Energía Eléctrica debe de observar en los procedimientos que la Ley General de Electricidad y su reglamento preceptúan, siendo estos, la denuncia, el procedimiento administrativo de investigación y el procedimiento sancionatorio.

## CAPÍTULO V



### 5. Vulneración al principio de legalidad en los procedimientos sancionatorios

El actuar de la administración pública debe ser bajo los principios de legalidad y juridicidad, para el principio de legalidad, debe entenderse desde el punto de vista de la ley. Para el principio de legalidad lo fundamental es la ley y el administrado no puede actuar si no existe una norma legal que le otorgue competencia para poder actuar. Lo fundamental en este principio es la norma legal y el funcionario o administrador no puede salirse de la misma para resolver.

Actualmente, existe una doctrina que sostiene como dogma: La unidad de la potestad sancionadora estatal, la cual señala que la legalidad, culpabilidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador que no solo deben aplicarse en el ámbito del derecho penal sino también en materia de derecho administrativo.

Derivado de lo anterior, se desarrolla el derecho administrativo sancionador con el que: “El carácter obligatorio de las disposiciones que integran un ordenamiento jurídico, exige que el sistema tenga previsto mecanismos que hagan frente a aquellas conductas que impliquen su contravención, teniendo en cuenta que si la eficacia de todo sistema jurídico depende de la existencia de suficientes facultades coercitivas para garantizar su cumplimiento. La aplicación de estos mecanismos no es más que una manifestación del



ius puniendi estatal que, en lo relativo a las actuaciones administrativas, se concretiza en la denominada potestad sancionadora de la Administración Pública.”<sup>50</sup>

En consecuencia, se puede establecer que derivado de una vulneración al ordenamiento jurídico-administrativo, el Estado se ve en la necesidad de disponer de medios eficaces que le permitan restablecer el orden jurídico transgredido, lo que conlleva a tipificar las conductas que tienden a vulnerar al ordenamiento administrativo, como una infracción sancionable.

Con la finalidad de dar cumplimiento a ese mandato, la Comisión Nacional de Energía Eléctrica tiene regulado en los artículos del 137 al 148 del Reglamento de la Ley General de Electricidad República de Guatemala, un procedimiento para la imposición de sanciones, así como un procedimiento para resolver las denuncias que se presenten ante sus oficinas.

Pese a lo regulado y aplicando su potestad sancionadora, en algunos casos la Comisión Nacional de Energía Eléctrica sin haber resuelto la denuncia presentada por el usuario, inicia en contra del denunciado un procedimiento sancionatorio en el que le ordena realizar una acción, esto bajo el supuesto de agilizar el cumplimiento de lo que en primer lugar no se ha determinado responsabilidad alguna. Lo anteriormente expuesto,

---

<sup>50</sup> Deza. *Op. Cit.* Pág. 9.



evidencia una violación al principio de legalidad en materia administrativa, pues si bien es cierto que la comisión tiene la potestad sancionatoria, ésta se extralimita en sus funciones, lo que la conlleva a abusar del poder previsto en el ordenamiento jurídico aplicable.

Debido que la comisión en primer lugar tiene que dirimir la denuncia presentada y posteriormente sí hubiera incumplimiento a lo resuelto podrá iniciar un procedimiento sancionatorio, pues el denunciado no pudo haber incumplido con algo que nunca se le ordenó o se le mando a hacer sí se carece de una resolución, entendiéndose que el objeto del procedimiento sancionatorio como lo prevé la ley y su reglamento consiste en la imposición de una multa y no de ordenanzas o mandatos.

Por otro lado, existe otra eminente vulneración al principio de legalidad, al debido proceso y al derecho de defensa hacia el administrado y es cuando la Comisión Nacional de Energía Eléctrica a pesar que si emite una resolución final en los procedimientos administrativos de investigación o en las denuncias, veda el derecho de impugnación del administrado que reconoce el Artículo 149 del Reglamento de la Ley General de Electricidad, iniciando un procedimiento sancionatorio bajo el supuesto de acelerar el cumplimiento de lo resuelto.

Lo anterior constituye una verdadera vulneración al debido proceso administrativo, en virtud que no le permite al administrado agotar de todos los mecanismos que ley lo equipara, ya que con la interposición de un recurso conlleva que los efectos y la ejecución de la resolución controvertida se suspenden hasta que el órgano administrativo superior



dicte su resolución de alzada, caso contrario, la Comisión Nacional de Energía Eléctrica causaría un gran agravio al administrado (recurrente).

Suponiendo el caso en el que la Comisión Nacional de Energía Eléctrica da trámite un procedimiento administrativo de investigación por el supuesto de que una distribuidora incumple las distancias mínimas de seguridad entre un inmueble y alguna de sus instalaciones eléctricas, basando dicho procedimiento por inobservancias a las Normas Técnicas de Diseño y Operación de las Instalaciones de Distribución.

La comisión formará un expediente administrativo en la que por mala práctica administrativa puede tomar dos aptitudes, la primera de ellas sería la de no emitir una resolución final en el procedimiento administrativo e iniciar un procedimiento sancionatorio, vulnerando a todas luces el principio de legalidad, al faltar con su obligación de resolver y notificar a las partes interesadas como lo establece la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Y, por otro lado, podría emitir la resolución final del procedimiento administrativo de investigación e inmediatamente iniciar un procedimiento sancionatorio en el mismo expediente administrativo, esto sin haber permitido a la distribuidora agotar los mecanismos de impugnación que establece la normativa aplicable. La Comisión Nacional de Energía Eléctrica por práctica administrativa aduce que estos dos procedimientos son distintos, en virtud que el procedimiento administrativo de investigación y las denuncias pretende probar los hechos y concluir en las medidas necesarias para resarcir los daños



causados, mientras que el procedimiento sancionatorio procura probar el incumplimiento a normativas y regulaciones.

Sin embargo, es inadmisibles pensar que estos procedimientos no se encuentran supeditados, en virtud que la misma comisión es quien inicia un procedimiento sancionatorio para acelerar el cumplimiento de la resolución final de una denuncia o procedimiento administrativo de investigación. Adicionalmente, la Comisión Nacional de Energía Eléctrica desvirtúa la naturaleza del procedimiento sancionatorio, al emitir en la resolución de estos procedimientos ordenanzas y medidas para resarcir los supuestos daños, cuando únicamente le corresponde en este tipo de procedimientos la imposición de la sanción.

La Sala Quinta del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo, constituida en Tribunal Constitucional de Amparo, emitió sentencia el cuatro de junio de dos mil dieciocho dentro del expediente 010145-2018-00034, en la que determino: La ejecución de la resolución GJ guion ResolFin dos mil diecisiete guion trescientos veinticinco (GJ-ResolFin2017-325), fue interrumpida al plantearse el recurso de revocatoria, al que debe dársele el trámite que la ley establece. La Comisión Nacional de Energía Eléctrica, expuso que inició el procedimiento sancionatorio para acelerar el cumplimiento de lo ordenado en dicha resolución; sin embargo, esto constituye una vulneración al debido proceso administrativo, en virtud que aún no existe una resolución que ponga fin al procedimiento administrativo; por lo que los efectos y ejecución de la resolución controvertida se suspenden hasta que el órgano administrativo superior dicte su resolución de alzada.



Estas prácticas arbitrarias que la Comisión Nacional de Energía Eléctrica realiza, representan que las distribuidoras (administrados) sean gravemente agraviadas por la comisión en sus derechos a la seguridad jurídica, al derecho de defensa, al debido proceso, al principio de legalidad y a la tutela judicial efectiva. Para ejemplificar lo anterior, imaginemos que el Ministerio de Energía y Minas revoque la resolución final de una denuncia presentada en contra de una distribuidora y que la comisión vulnerando los derechos y principios antes citados inicie un procedimiento sancionatorio, esto es totalmente contradictorio y refleja claramente que estos procedimientos no son autónomos, pues dicha revocatoria dejaría sin materia el sancionatorio.

### **5.1. El trámite para considerar su aplicación en el procedimiento sancionador**

El mecanismo que sirve a la Comisión Nacional de Energía Eléctrica para dilucidar la ejecución de una infracción es el procedimiento sancionatorio, el cual debería de establecer previamente la forma que se realiza la determinación de los hechos imputados y la aplicación de consecuencias jurídicas, así como los principios y derechos que amparan a los administrados (distribuidoras y usuarios) frente a la potestad sancionadora de la comisión.

La debida observancia a los principios, la estructuración de actos que delimite las acciones de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica y garantizar que estas se realicen dentro del marco constitucional y legal establecidos, respaldan a los administrados de una adecuada aplicación del procedimiento sancionatorio. De lo anterior, se establece que el sancionatorio constituye una herramienta que le permite a la autoridad



administrativa determinar adecuadamente la existencia de responsabilidad administrativa; y una garantía que le permite al administrado conocer las infracciones que se le atribuyen, así como los derechos y principios que les son aplicables.

Los pasos que se deberían considerar para solucionar las vulneraciones planteadas en el procedimiento sancionador parten desde el carácter oficioso del procedimiento, pues habilita a la comisión a dirigir el procedimiento y ordenar las diligencias necesarias para esclarecer la verdad del caso a fin de emitir una resolución justa. En ese sentido, la providencia a notificar debe de contener al menos la imputación de cargos al distribuidor o usuario, la exposición clara de los hechos imputados, la calificación de las infracciones, las posibles sanciones, la autoridad competente y la norma que le otorga tal competencia.

La notificación de la referida providencia que inicia un procedimiento sancionatorio es tan vital que la notificación constituye un elemento trascendental de un procedimiento regular. La inobservancia de sus requisitos conlleva que el acto administrativo no produzca efectos jurídicos; asimismo, al no haber sido conocido por el administrado, dicho acto le genera indefensión y constituye una vulneración a sus derechos.

Otra posible solución al inicio discrecional de los procedimientos sancionatorios de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica se podría encontrar en la imparcialidad del procedimiento, al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que: El derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso. Es decir, se debe garantizar que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio.



Con el propósito de evitar la vulneración al principio de legalidad es oportuno considerar la separación orgánica entre la autoridad que realiza la instrucción y la que emite la resolución final del procedimiento sancionatorio, con lo cual se pretende lograr el máximo nivel de imparcialidad del órgano decisorio por cuanto la instrucción crea, inevitablemente, un conjunto de prejuicios sobre el fondo que deben evitarse en la decisión final.

Con lo que coincide el autor Jesús González Pérez: “Cuando el procedimiento administrativo es sancionador, dado que lo que en él se enjuicia es la responsabilidad en que ha podido incurrir un ciudadano, adquiere especial relevancia la imparcialidad como garantía elemental de defensa. De aquí que deban exigirse con especial escrupulosidad las normas reguladoras de la abstención y renuncia que suelen establecer las leyes generales de procedimientos administrativos en términos análogos a los procesales”<sup>51</sup>.

Lo anterior, reafirma la necesidad de garantizar la imparcialidad en el procedimiento sancionatorio, lo cual se lograría haciendo una diferenciación entre la autoridad que conduce la fase instructora (la Comisión Nacional de Energía Eléctrica) y la que decide la aplicación de la sanción (el Ministerio de Energía y Minas), y así evitar que la autoridad resolutoria emita una sanción basada en prejuicios y, a su vez, procurar que al órgano encargado de la fase instructora se especialice y enfoque únicamente en la investigación de los hechos materia del procedimiento. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

---

<sup>51</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/biv/libros/1/217/35.pdf> (Consultado 21 de agosto de 2021)



en su sentencia de fecha 2 de junio de 2004 (Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica) sostiene que: El derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso. Es decir, se debe garantizar que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio.

Partiendo de esas premisas, la autoridad instructora tendría por objeto el dar inicio al procedimiento sancionatorio y de realizar toda la fase investigativa, al respecto, el autor Jorge Danós Ordoñez apunta que en la parte de la instrucción se llevaran a cabo las siguientes acciones: “La decisión de iniciar un procedimiento sancionador en base a los elementos de juicio puestos a su disposición, de imputar los cargos al procesado, evaluar sus descargos y de acopiar los elementos de prueba suficiente para adquirir convicción e informar acerca de la existencia o no de una infracción imputable al procesado”<sup>52</sup>.

Por otro lado, se encontraría la autoridad decisoria que se encargaría de tomar en forma objetiva la decisión final considerando para tal efecto, todo lo actuado por la autoridad instructora, a lo que el citado autor manifiesta: “Que el funcionario resolutor al que se le otorga competencia en la fase posterior para sobre la base de lo trabajado por el instructor y tomando en cuenta los medios de defensa aportados por el imputado pueda determinar, se supone que con mayor dosis de imparcialidad y objetividad, la existencia o no de responsabilidad administrativa y de aplicar la correspondiente sanción de ser el caso”<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22164/21480> (Consultado: 23 de agosto de 2021)

<sup>53</sup> *Ibíd.*

Con lo anterior se obtendría una diferenciación estructural entre la autoridad instructora y la decisoria como garantía de imparcialidad, y garantizar que el administrado obtenga seguridad jurídica y una estricta observancia a los derechos de defensa, al debido proceso, de petición, al libre acceso a tribunales, al principio de legalidad y a la tutela judicial efectiva; pues la función administrativa debe fundamentarse insoslayablemente en la aplicación de las leyes en armonía con los principios que rigen el derecho de petición, debido proceso y derecho de defensa, que tienda a una efectiva aplicación del ordenamiento jurídico guatemalteco.

Para tal efecto, se propone el siguiente proyecto de ley:

#### Exposición de motivos

En todo procedimiento administrativo primordialmente deben de prevalecer los principios de legalidad y de juridicidad, pues estos constituyen un imperativo ineludible. De esa cuenta, el Artículo 12 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: Que nadie debe ser condenado sin ser oído, refiriéndose también a los principios de audiencia, defensa y al contradictorio, este último que consiste en que las partes deben de ser colocadas en un plano de debate igual y pueden contradecir lo afirmado por la parte contraria y proponer pruebas con idénticas oportunidades. Y que análogamente se aplique el Artículo 17 de la Constitución Política de la República de Guatemala, del cual se desprenden las premisas de la reserva de ley y la tipicidad.



Por su parte, la Comisión Nacional de Energía Eléctrica tiene regulado en los Artículos del 137 al 148 del Reglamento de la Ley General de Electricidad República de Guatemala, un procedimiento para la imposición de sanciones, así como un procedimiento para resolver las denuncias que se presenten ante sus oficinas.

Pese a lo regulado y aplicando su potestad sancionadora, en algunos casos la Comisión Nacional de Energía Eléctrica sin haber resuelto la denuncia presentada por el usuario, inicia en contra del denunciado un procedimiento sancionatorio en el que le ordena realizar una acción, esto bajo el supuesto de agilizar el cumplimiento de lo que en primer lugar no se ha determinado responsabilidad alguna. Lo anteriormente expuesto, evidencia una violación al principio de legalidad en materia administrativa, pues si bien es cierto que la comisión tiene la potestad sancionatoria, ésta se extralimita en sus funciones, lo que la conlleva a abusar del poder previsto en el ordenamiento jurídico aplicable.

De esa cuenta y con el propósito de evitar la vulneración al principio de legalidad es oportuno considerar la separación orgánica entre la autoridad que realiza la instrucción y la que emite la resolución final del procedimiento sancionatorio, lo cual se lograría haciendo una diferenciación entre la autoridad que conduce la fase instructora (la Comisión Nacional de Energía Eléctrica) y la que decide la aplicación de la sanción (el Ministerio de Energía y Minas), y así evitar que la autoridad resolutoria emita una sanción basada en prejuicios y, a su vez, procurar que al órgano encargado de la fase instructora



se especialice y enfoque únicamente en la investigación de los hechos materia del procedimiento.

Consecuentemente, es necesario aprobar de manera urgente la reforma al Decreto número 93-96 del Congreso de la República Ley General de Electricidad, con el objeto de garantizar que el administrado obtenga seguridad jurídica y una estricta observancia a los derechos de defensa, al debido proceso, de petición, al libre acceso a tribunales, al principio de legalidad y a la tutela judicial efectiva; pues la función administrativa debe fundamentarse insoslayablemente en la aplicación de las leyes en armonía con los principios que rigen el derecho de petición, debido proceso y derecho de defensa, que tienda a una efectiva aplicación del ordenamiento jurídico guatemalteco. Para tal efecto, se propone la siguiente reforma al Decreto número 93-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley General de Electricidad:



**DECRETO NÚMERO \_\_\_\_\_**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

**CONSIDERANDO:**

Que la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que la defensa de la persona y sus derechos son inviolables, por lo que es obligación del Estado garantizar que el administrado obtenga seguridad jurídica y una estricta observancia a los derechos de defensa, al debido proceso, de petición, al libre acceso a tribunales, al principio de legalidad y a la tutela judicial efectiva.

**CONSIDERANDO:**

Que el Decreto número 93-96 del Congreso de la Republica "Ley General de Electricidad" estipula las funciones y atribuciones de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, así como lo relativo a la imposición de sanciones a los administrados.

**CONSIDERANDO:**

Que es de imperiosa necesidad realizar una diferenciación entre la autoridad que conduce la fase instructora (la Comisión Nacional de Energía Eléctrica) y la que decide la aplicación de la sanción (el Ministerio de Energía y Minas), y así evitar que la autoridad resolutoria emita una sanción basada en prejuicios y, a su vez, procurar que al órgano encargado de la fase instructora se especialice y enfoque únicamente en la investigación de los hechos materia del procedimiento.

**POR TANTO,**



En ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala,

**DECRETA:**

La siguiente:

**“REFORMA AL DECRETO NÚMERO 93-96, LEY GENERAL DE ELECTRICIDAD”**

**Artículo 1.** Se reforma el inciso a) del Artículo 4, el cual queda así:

“a) Cumplir y hacer cumplir la presente ley y sus reglamentos, en materia de su competencia”.

**Artículo 2.** Se reforma el Artículo 80, el cual queda así:

“Artículo 80. El Ministerio de Energía y Minas sancionará con multa las infracciones a cualquier disposición de la presente ley, esto después que la Comisión haya agotado la fase investigativa de los procedimientos correspondientes. Las multas se expresarán en términos de la tarifa de la componente de energía aplicable a 1 Kw/h, a nivel de cliente residencial en ciudad de Guatemala, en las condiciones que estipule el reglamento de esta ley.

Cuando se trate de usuarios, las multas estarán comprendidas entre 100 y 10,000 Kw/h. En el caso de generadores, transportistas y distribuidores, dependiendo de la gravedad y la falta, las multas estarán comprendidas entre 10,000 y 1,000,000 Kw/h. El monto recaudado por cobro de multas ingresará al fondo de la Comisión”.



**Artículo 3.** El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

**REMÍTASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.**

**EMITIDO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, A LOS \_\_\_\_ DÍAS DEL MES DE \_\_\_\_ DE DOS MIL \_\_\_\_.**

Adicionalmente, se propone una reforma al Reglamento de la Ley General de Electricidad República de Guatemala, en el siguiente sentido:

**ACUERDO GUBERNATIVO NÚMERO \_\_\_\_\_**

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

**CONSIDERANDO:**

Que la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que la defensa de la persona y sus derechos son inviolables, por lo que es obligación del Estado garantizar que el administrado obtenga seguridad jurídica y una estricta observancia a los derechos de defensa, al debido proceso, de petición, al libre acceso a tribunales, al principio de legalidad y a la tutela judicial efectiva.

**CONSIDERANDO:**

Que en virtud de la vigencia del Decreto número 93-96 del Congreso de la Republica "Ley General de Electricidad", fue emitido el Acuerdo Gubernativo número 256-97, Reglamento de la Ley General de Electricidad República de Guatemala, el cual contiene



dentro de su articulado lo referente al procedimiento de imposición de sanciones a los administrados.

### **CONSIDERANDO:**

Que es de imperiosa necesidad realizar una diferenciación entre la autoridad que conduce la fase instructora (la Comisión Nacional de Energía Eléctrica) y la que decide la aplicación de la sanción (el Ministerio de Energía y Minas), y así evitar que la autoridad resolutoria emita una sanción basada en prejuicios y, a su vez, procurar que al órgano encargado de la fase instructora se especialice y enfoque únicamente en la investigación de los hechos materia del procedimiento.

### **POR TANTO,**

En ejercicio de las funciones que le confiere el artículo 183 literal e) de la Constitución Política de la República de Guatemala,

### **ACUERDA:**

## **“REFORMA AL ACUERDO GUBERNATIVO NÚMERO 256-97, REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE ELECTRICIDAD REPÚBLICA DE GUATEMALA ”**

**Artículo 1.** Se reforma el Artículo 138, el cual queda así:

“Artículo 138. Descargo de Sanciones. Cuando la comisión estime que alguna persona natural o jurídica ha cometido una infracción por la que amerite una sanción, la pondrá en conocimiento de hecho y lo emplazará para que en el término de diez (10) días hábiles presente todas las circunstancias de hecho y de derecho que estime correspondan a su



descargo. Si el supuesto aceptara su responsabilidad dentro de dicho plazo, en este ~~único~~ caso la comisión aplicará las sanciones previstas.

Dentro del plazo mencionado en el párrafo anterior, el supuesto infractor podrá presentar a la comisión descargos, antecedentes y otros elementos de juicio que considere convenientes. Una vez finalizada la fase investigativa, la comisión en el plazo de cinco (05) días, elevará al Ministerio de Energía y Minas todas las actuaciones que obren dentro de cada expediente, para que éste resuelva en definitiva dentro del plazo de quince (15) días”.

**Artículo 2.** El presente Acuerdo empezará a regir a partir del siguiente día de su publicación en el Diario Oficial.

**COMUNÍQUESE**





## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Se infiere que la Comisión Nacional de Energía Eléctrica al iniciar un procedimiento sancionatorio sin antes emitir la resolución de la denuncia administrativa, no cumple con su obligación de observar los principios del procedimiento sancionador, pues si bien es cierto, que estos procedimientos son el mecanismo idóneo para que la comisión logre su finalidad, también se debe tener presente que dicho procedimiento se lleve a cabo de una forma ordenada y orientada, observando las garantías que tiene el administrado.

El capítulo IV y VI del Reglamento de la Ley General de Electricidad establece las sanciones a los distribuidores y los procedimientos para la imposición de sanciones, no obstante, no determina los principios del procedimiento administrativo, siendo la Comisión parte de la administración pública, ésta no está exenta de dictar resoluciones sin otorgar la garantía del debido proceso al distribuidor.

En ese sentido, es necesario que el Organismo Ejecutivo proponga reformas a los Artículos 4 y 80 de la Ley General de Electricidad, y que sea ese mismo organismo quien reforme el Artículo 138 del Reglamento de la Ley General de Electricidad República de Guatemala (dado que es un Acuerdo Gubernativo), con la finalidad de aclarar los parámetros de cómo debe llevarse a cabo el procedimiento sancionatorio, e incluir en la misma los principios del procedimiento sancionatorio.





## BIBLIOGRAFÍA

BALLBÉ, Manuel y FRANCH, Marta. **Manual de derecho administrativo**. Girona, Catalunya: Editorial Marquès Tallers Gràfics. s.f.

CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte general**. Guatemala: Orión, 2006.

CANO CAMPOS, Tomas. **Revista española de derecho constitucional**. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1995.

CASTILLO GONZALES, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Guatemala: Impresiones Gráficas, 2006.

CUBERO MARCOS, José Ignacio. **Revista de administración pública**. Madrid, España: (s.e), 2018.

DEZA SANDOVAL, Tommy Ricker. **Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador**. Segunda Edición. Lima, Perú: Produgrafica E.I.R.L, 2017.

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

DROMI, José Roberto. **El procedimiento administrativo**. Madrid, España: Instituto de Estudios de Administración local, 1986.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Derecho administrativo**. México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, 2016.

GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los actos administrativos**. Recuperado de: <http://primerexamen.blogspot.com/2010/10.html> (Consultado 29 de enero de 2019).



GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Íñigo. **Derecho administrativo sancionador. Parte general: teoría general y práctica del derecho penal administrativo.** Navarra, Thomson Aranzadi, 2008.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. **Garantías frente a la potestad sancionadora de la administración.** <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/217/35.pdf>. (Consultado: 18 de junio de 2019, 25 de julio de 2019 y 21 de agosto de 2021).

GRAMAJO CASTRO, Juan Pablo. **Opus Magna Constitucional, Tomo XV.** Guatemala: Instituto de Justicia Constitucional – Corte de Constitucionalidad, 2019.

<https://mem.gob.gt/wp-content/uploads/2020/10/02.pdf>. (Consultado 5 de mayo 2021).

MERKL, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo.** Madrid, España: (s.e), 1935.

PRADO, Gerardo. **Derecho de la administración pública.** Guatemala: Distribuidora de Libros Modernos, 2017.

SEQUEN JOCOP, Oscar Emilio. **Análisis y esquematización de los recursos administrativos en la legislación guatemalteca.** Guatemala: Tesis de graduación Universidad de San Carlos de Guatemala, 1983.

VALENCIA ZEA, Arturo. **Derecho civil, Tomo I.** Bogotá, Colombia: Editorial Temis, 2020.

#### **Legislación:**

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

**Ley General de Electricidad, Decreto 93-96 del Congreso de la República, 1996.**

**Reglamento de la Ley General de Electricidad República de Guatemala, Acuerdo**  
Gubernativo Número 256-97, 1997.

