

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



**LA OBLIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DE FUNDAMENTAR SUS RESOLUCIONES
ADMINISTRATIVAS**

KARIN CRISTINA ORELLANA PINTO

GUATEMALA, AGOSTO DE 2011

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

**LA OBLIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE FUNDAMENTAR SUS
RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva



**de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala**

Por

KARIN CRISTINA ORELLANA PINTO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, agosto 2011.

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Mario Estuardo León Alegría
VOCAL V:	Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Ricardo Antonio Alvarado Sandoval
Vocal:	Lic. Ronán Arnoldo Roca Menéndez
Secretario:	Lic. Guillermo Rolando Díaz Rivera

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Rodrigo Enrique Franco López
Vocal:	Lic. Nicolás Cuxil Güitz
Secretario:	Lic. Mario René Monzón Vásquez

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

Licda. Teresa de Jesús Vásquez Villatoro de González
2ª. Ave. 4-29 zona 5 Colonia Santa Marta, Mixco, Guatemala
Teléfonos 54145452 24267214



Guatemala, 9 de febrero del año 2011.

Licenciado:

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



Licenciado Castro Monroy:

Tengo el grato honor de informarle a usted, que en cumplimiento en lo dispuesto en la providencia de fecha dieciséis de noviembre del dos mil siete, procedí a asesorar el trabajo de tesis de la bachiller KARIN CRISTINA ORELLANA PINTO, la cual queda:

LA OBLIGACION DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE FUNDAMENTAR SUS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.

Al finalizarse la elaboración del mismo, atentamente le informo:

- a) El presente trabajo se realizó bajo mi inmediata asesoría, cumpliendo con los requisitos técnicos y científicos de una investigación de esta naturaleza, de conformidad con las normativas respectivas.
- b) La bachiller utilizó los métodos de investigación deductivo e inductivo, así como la técnica de investigación documental, congruentes para la elaboración del presente trabajo de Tesis.
- c) Durante el desarrollo del presente trabajo, se revisó la gramática y la redacción, sugiriendo oportunamente algunas correcciones para el entendimiento de la investigación realizada; asimismo, fue necesario modificar y cambiar algunos subtemas que originalmente estaban contemplados en el plan de Tesis.
- d) El presente trabajo fue abordado en una forma sistemática, de fácil comprensión y didáctica, con lo cual contribuye al aporte científico de su materia.

Licda. Teresa de Jesús Vásquez Villatoro de González
2^a. Ave. 4-29 zona 5 Colonia Santa Marta, Mixco, Guatemala
Teléfonos 54145452 24267214



- e) Las conclusiones y recomendaciones, las cuales son idóneas con la investigación, comprenden los aspectos más importantes del tema tratado.
- f) La bibliografía consultada en esta investigación, es suficiente y conforme al trabajo realizado, ya que contiene abundantes citas de autores y tratadistas de derecho administrativo, que sustentan los fundamentos jurídicos del tema.
- g) En consecuencia, estimo que el trabajo de la bachiller KARIN CRISTINA ORELLANA PINTO reúne los requisitos establecidos en el artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente aprobar el presente trabajo de tesis asesorado, razón por la cual emito DICTAMEN FAVORABLE.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, enclosed within a large, hand-drawn oval. The signature is cursive and appears to read 'Teresa Vásquez de González'.

Licda. Teresa Vásquez de González
Asesora de Tesis
Colegiado No.4630

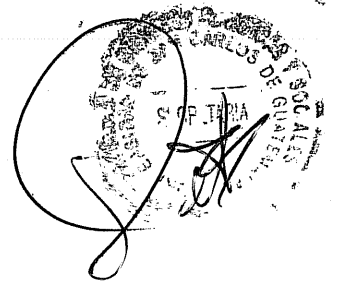
Teresa Vásquez de González
ABOGADA Y ESCRITARIA

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

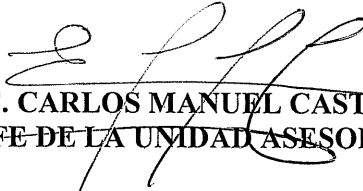
Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, C. A.



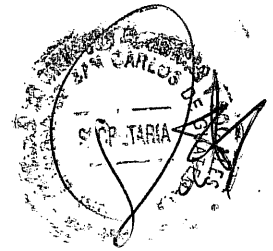
**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, quince de febrero de dos mil once.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A): **ERICK GUSTAVO SANTIAGO DE LEON**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **KARIN CRISTINA ORELLANA PINTO**, Intitulado: **“LA OBLIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE FUNDAMENTAR SUS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS”**.

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

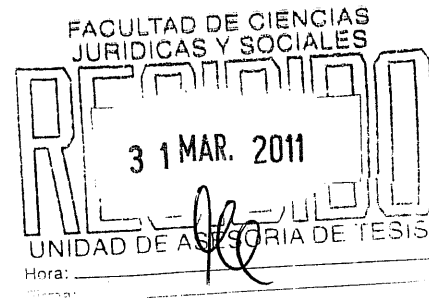

LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
CMCM/ brsp.



Guatemala, 15 de marzo de 2011

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



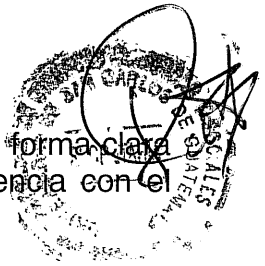
Licenciado Carlos Castro Monroy:

De conformidad con el nombramiento emitido con fecha 15 de febrero del año dos mil once, procedí a revisar el trabajo de tesis de la bachiller: **KARIN CRISTINA ORELLANA PINTO**, intitulado:

“LA OBLIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE FUNDAMENTAR SUS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS”.

Por lo que atentamente informo:

- a) El contenido de trabajo de tesis se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva.
- b) La utilización de técnica de investigación documental y bibliográfica, así como la utilización de los métodos deductivo, inductivo y analítico, fue el correcto para el desarrollo de la investigación realizada.
- c) He realizado la revisión de la investigación y en su oportunidad he sugerido algunas correcciones de tipo gramatical y de redacción, que considere en su momento eran necesarias para la comprensión del tema que se desarrollo.
- d) El presente trabajo, contribuye científicamente ya que se encuentra elaborado en una secuencia ideal para el buen entendimiento del mismo, conforme a la respectiva doctrina y textos legales relacionados con la disciplina.



- e) Las conclusiones y recomendaciones fueron redactadas en forma clara y sencilla para establecer el fondo de la tesis en congruencia con el tema investigado.
- f) La bibliografía utilizada, es precisa con los temas desarrollados en la investigación.
- g) Habiéndose cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Publico, resulta procedente dar el presente DICTAMEN FAVORABLE, aprobando el presente trabajo de tesis.

Atentamente,



Dr. Erick Gustavo Santiago de León
Colegiado 4843
Revisor de Tesis
Lic. Erick Gustavo Santiago de León
Abogado y Notario



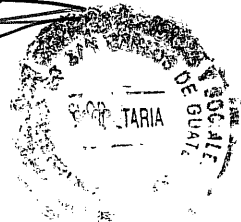
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintinueve de junio del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante KARIN CRISTINA ORELLANA PINTO, Titulado LA OBLIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE FUNDAMENTAR SUS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

290611ER

CMCM/sllh.



DEDICATORIA



A DIOS:

Gracias por darme la vida, la fe, la fortaleza y la esperanza para concluir este proyecto.

A MIS PADRES:

Francisco Orellana Cordón y en especial a mi querida madre Vilma Leticia Pinto Reyes (Q.E.P.D.) que sirva este triunfo personal como una pequeña muestra de agradecimiento por su esfuerzo, dedicación, incondicional apoyo y especialmente infinito amor, gracias por confiar en mi a pesar de la adversidades, te amo.

A MI FAMILIA:

A mis abuelos, a mis hermanos, tíos y tías y a mi querida sobrina Karin Miranda, con amor.

A:

Adelso Oliva (Q.E.P.D.) con amor, agradecimiento por haber sido pilar fundamental en el inicio de mi carrera.

A:

Mis compañeros y amigos universitarios por todos los inolvidables momentos compartidos.



A: Mi asesora Teresa de Jesús Vásquez de González y mi revisor Erick Santiago De León por su incondicional apoyo. Con mucho cariño.

A: Licenciado Avidan Ortiz Orellana, Landelino Franco, y Hugo Calderón, por sus enseñanzas y amistad brindada. Con mucho cariño.

A: La gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala.

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, gracias por permitirme el honor de egresar de esta casa de estudios.

ÍNDICE



Pág.

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

CAPÍTULO I

1. Administración pública en Guatemala	1
1.1 La administración pública.....	1
1.2 Elementos de la administración pública.....	2
1.3 Sujetos de la administración pública.....	3
1.4 Principios de la administración pública.....	5
1.5 Competencia y jerarquía de la administración pública.....	8
1.6 Fases de la administración pública.....	12
1.7 Clases de administración pública.....	15
1.8 Derecho administrativo.....	17
1.9 Sistemas de derecho administrativo.....	22
1.10 Características de derecho administrativo.....	24

CAPÍTULO II

2. El acto administrativo.....	29
2.1 Características de los actos administrativos.....	34
2.2 Elementos del acto administrativo.....	35
2.3 Vicios de los actos administrativos.....	38



2.4	Clasificación de los actos administrativos.....	
2.5	Efectos del acto administrativo.....	47
2.6	Ejecución del acto administrativo.....	48
2.7	Condiciones de ejecutoriedad del acto administrativo.....	50

CAPÍTULO III

3.	El procedimiento administrativo.....	53
3.1	Principios.....	54
3.2	Elementos del procedimiento administrativo.....	59
3.3	Características.....	60
3.4	Etapas del procedimiento administrativo.....	62

CAPÍTULO IV

4.	Conceptos y diferencias entre motivo, motivación y fundamentación en las resoluciones administrativas.....	71
4.1	Motivo.....	71
4.2	Motivación	72
4.3	Fundamentación.....	73
4.4	Diferencias entre motivo, motivación y fundamentación.....	74
4.5	Resoluciones administrativas.....	75
4.6	Clases de resoluciones.....	77
4.7	Obligación de fundamentar las resoluciones administrativas.....	77



CONCLUSIONES.....	
RECOMENDACIONES.....	85
BIBLIOGRAFÍA.....	87

INTRODUCCIÒN



Todos los administrados de nuestra sociedad guatemalteca cuentan con el derecho de que se les aplique los principios de juridicidad y legalidad en todas las resoluciones que sean dictadas por la administración pública.

Las resoluciones que se dicten a los administrados deben de contar con formalidades legales previamente establecidas, mediante los diversos motivos fijados por las leyes y el contenido que señalan las mismas.

El debido ejercicio de la competencia, cuenta con carácter de obligatoriedad para los órganos administrativos, así como el derecho que tienen los particulares en las resoluciones administrativas, cuentan con la necesidad de ser protegidos para proporcionarles a los particulares los medios legales necesarios para la obtención mediante la administración de una revisión de un acto administrativo con el objeto de revocar o anular un acto o resolución que perjudica los derechos del administrado.

Las resoluciones administrativas en Guatemala cuando carecen de fundamento legal se podrán someter a procedimientos de impugnación, los cuales son todos aquellos recursos utilizados por los particulares para oponerse a las resoluciones emitidas por la administración pública del Estado guatemalteco, y los mismos se encuentran dispersos dentro de la legislación del país.

En la investigación se utilizaron los métodos analítico, deductivo e inductivo. La técnica empleada fue la documental y bibliográfica, que permitieron coleccionar las

fuentes de información del material obtenido y resaltar todos aquellos aspectos esenciales en las copias de las leyes y textos consultados.



Para tales efectos, el trabajo se dividió en cuatro capítulos de la siguiente manera: primer capítulo, tiene por objeto introducir al lector en los conceptos, definiciones antecedentes históricos en que se basa el derecho administrativo en relación con la administración pública; el segundo capítulo, trata lo relativo al acto administrativo, sus elementos, características, efectos y ejecutoriedad del mismo; el tercer capítulo, aborda lo referente al procedimiento administrativo; y el cuarto capítulo, se refiere a los conceptos y diferencias entre causa, motivo, motivación y fundamentación en las resoluciones administrativas; así mismo desarrolla el tema de la obligación que tiene la administración pública de fundamentar sus resoluciones.

CAPÍTULO I



1. Administración pública en Guatemala

Se desarrolla dentro de un ordenamiento jurídico en donde la Constitución Política de la República, ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, en la que se encuentra estructurado todo el Estado y sus organismos, y la casi totalidad de órganos administrativos, entidades descentralizadas y autónomas; así también establece el funcionamiento de los órganos administrativos y de los organismos de Estado.

La administración pública en Guatemala debe someter su actuación estrictamente a la ley, y fundamentalmente debe de aplicar los principios de legalidad y juridicidad, los órganos administrativos no pueden actuar arbitrariamente, pues su actuación debe ser enmarcada dentro de los límites que la ley le otorga.

1.1 La administración pública

Es la ejecución y la observancia de la política gubernamental, según ha sido delineada para autoridades competentes y por lo tanto, a ella conciernen los problemas, poderes, organización y técnicas que lleva implícita de las leyes y políticas formuladas por la dependencia gubernamental encargada de ellos.

Se puede decir que la administración pública es la actividad correspondiente al

organismo ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público.



Para definir a la administración pública el autor Rafael Godínez señala: "Es una organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones".¹

1.2 Elementos de la administración pública

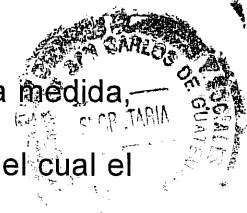
Los elementos más importantes de la administración pública, se pueden resumir y explicar de la siguiente manera: el órgano administrativo; la actividad que realiza; la finalidad que pretende el Estado, a través de la administración y el medio del que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos:

a) El órgano administrativo: es todo aquel órgano que pertenece a la administración pública y que es el medio o el conducto por el cual se manifiesta el Estado.

La calidad de órgano deriva directamente de la propia Constitución; la persona jurídica estatal no necesita un acto volitivo de determinación, pues el órgano integra la

¹ Godínez Bolaños, Rafael, **Los sistemas de organización de la administración pública**, Pág. 18.

estructura de la persona, forma parte de ella, nace con ella, es ella en cierta medida, pues él órgano vale tanto como el instrumento o medio de acción, a través del cual el Estado se desenvuelve como sujeto de derecho.



b) Actividad: los órganos de la administración pública desarrollan una actividad a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales está obligada, para el logro de su finalidad. El servicio público, es el instrumento, vehículo o medio del cual dispone la administración para el logro de su propósito.

c) La finalidad: es el elemento teleológico de la administración pública. Como se observa en de la definición la administración pública, ésta tiene una finalidad, que es el bien común o bienestar general de toda la población en general, elemento no sólo doctrinario sino constitucional, expresado en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala, al establecer que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia y su fin supremo es el bien común.

d) El medio: el servicio público se entiende como el medio del que dispone la administración pública para el logro de su finalidad. La administración pública desarrolla su actividad a través del servicio.

1.3 Sujetos de la administración pública

Los sujetos de la administración pública son: el sujeto activo de la administración

pública que es el mismo Estado, como ente legalmente constituido para ejercer esta función o actividad, atribuido por la ley. Pero el Estado, como tal, no puede realizar sus atribuciones toda vez que no tiene una existencia física material e independiente. Por eso la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 152 otorga poder público, en personas que lo ostentan y lo ejercitan. A estas personas que cumplen funciones públicas se les denomina funcionarios públicos o empleados públicos.

La Constitución Política de la República de Guatemala, preceptúa en el Artículo 152 que “El Poder Público proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones que la misma Constitución y la ley señalan”. Asimismo, el Artículo 154 del mismo cuerpo legal establece: “Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.”

Un funcionario es quien ejerce con autoridad alguna función o las funciones propias del Estado (por ejemplo: presidente, ministro, magistrado, etc.). Esto trae como consecuencia que se haga una diferencia entre las acepciones funcionario público y empleado público, existiendo diversas teorías sobre las diferencias entre una y otra categoría.

La definición contenida en el Artículo 77 del Código Penal argentino es apropiada para efectos del presente trabajo, por lo que se cita para tener un parámetro de lo que comprende la calidad de funcionario o empleado público: “funcionario público o

empleado público ha de entenderse como, todo el que participa accidentalmente o permanentemente del ejercicio de funciones públicas, sea por elección o por nombramiento de autoridad competente”.



Los funcionarios y empleados públicos son simples depositarios del poder que emanan del pueblo; la Constitución Política de la República de Guatemala en los Artículos 152 y 154 ya citados, establecen que la soberanía radica en el pueblo que la delega para su ejercicio en los organismos del Estado y que ningún funcionario, empleado público ni persona alguna es superior a la ley.

El sujeto pasivo de la administración pública, son los administrados, individuos sometidos a la jurisdicción del Estado; la administración pública esta al servicio de los particulares para cumplir con la satisfacción de sus necesidades. Todo administrado tiene derecho al momento de que se le este tramitando un procedimiento administrativo, estar informado sobre la tramitación del mismo, y que funcionario lleva a cabo el proceso.

1.4 Principios de la administración pública

Existen principios fundamentales en la administración pública como lo son: el principio de legalidad y el principio de juridicidad, entre otros.

a) Principio de legalidad: La actividad administrativa reconoce y admite limitaciones, ya que la administración pública debe actuar y desarrollarse siempre

conforme a las leyes existentes. La base del principio de legalidad es la ley. Si no existe una norma legal que le otorgue competencia, el administrador no puede actuar, no puede salirse ni limitarse de la misma para resolver arbitrariamente.



El autor Héctor Escola, establece: “uno de los más importantes resultados de la existencia del Estado de Derecho, fue sin duda alguna, por sus grandes consecuencias directas e indirectas, la formulación del principio de legalidad, aplicado a toda actividad de la administración pública”.²

Por el principio de legalidad la administración pública debe someter a su actuación una norma legal y si no existe dicha norma no se puede actuar, el funcionario o administrador deben actuar apegado a la ley.

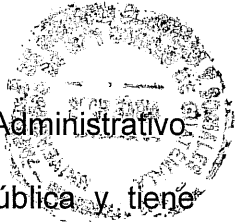
b) Principio de juridicidad: Otro principio importante es el de juridicidad, que consiste que toda actividad y decisión administrativa debe someterse a la ley y a los principios jurídicos, incluida la doctrina. Las actividades y las decisiones administrativas deben someterse al derecho en el sentido de que el derecho comprende la ley, la doctrina y los principios jurídicos.

Guillermo Cabanellas, dice juridicidad, “Tendencia o criterio favorable al predominio de las soluciones de estricto derecho en los asuntos políticos o sociales”.³

De acuerdo al Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala,

² Escola, Héctor Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, volumen I, Pág. 154.

³ Cabanellas de Torres, Guillermo, *Diccionario jurídico elemental*, Pág. 213.



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

El principio de juridicidad es más amplio ya que al no existir una norma legal en que se pueda basar el administrador, este podrá resolver conforme a derecho, apoyando sus decisiones en los principios generales del derecho, sus instituciones así como también en la doctrina y jurisprudencia.

Debe entenderse que desde el momento que la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 221 indica: “el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es contralor de la juridicidad, la administración pública debe aplicar este principio en sus actuaciones decisiones, actos administrativos o resoluciones, evitando el abuso de poder”.

Con relación a las diferencias que existen entre el principio de legalidad y el de juridicidad estriba en su forma de aplicación ya que como se ha mencionado el principio de legalidad somete su actuación a una norma legal y sino existe norma no puede realizar actuación alguna, y la administración pública debe actuar apegada a la ley; en cuanto al principio de juridicidad, se tiene una amplitud en su actuación, pues fundamentalmente tiene que buscar las norma legales, pero en ausencia de esta puede

aplicar y buscar en los principios generales y en la doctrina, principalmente del derecho administrativo.



La violación al principio de legalidad y juridicidad, es motivado por el propio funcionario público, cuando el mencionado actúa desviando el poder a el conferido o abusando del mismo; creándose la figura de: a) Abuso de poder, b) Desviación de poder. .

a) Abuso de poder: se constituye cuando un funcionario público actúa en contra de un administrado excediéndose en las atribuciones conferidas a el o sin contar con la competencia administrativa que la ley establece, perjudicando los derechos e intereses de los administrados, o por adjudicarse poderes que la ley no le ha conferido.

b) Desviación de poder: es la acción que ejerce un funcionario público de desviar sus atribuciones, con un fin distinto del que la ley le otorga y con ello lesiona los derechos e intereses de los administrados.

1.5 Competencia y jerarquía de la administración pública

“La competencia es el conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente ejercer, en razón de la materia, territorio, el grado y el tiempo”.⁴

Competencia es la aptitud legal que tiene un órgano para actuar.

⁴ Gordillo, Agustín, **Derecho administrativo**, Tomo III, Pág. 29.



Se puede definir como el conjunto de atribuciones, poderes o facultades que corresponden a un órgano en relación con los demás; cuando se crea el órgano se establece legalmente qué es lo que tiene que hacer.

Competencia no es lo mismo que capacidad; las personas privadas tienen capacidad, las públicas tienen competencia. En el derecho privado el principio es la presunción de capacidad hasta tanto se demuestre lo contrario; en el derecho público es a la inversa, un órgano no será competente hasta tanto una norma lo habilite para el cumplimiento de determinada función.

Gabino Fraga, señala algunas características de la competencia administrativa:

- Requiere de un texto expreso de la ley para que pueda existir.
- El ejercicio de la competencia es obligatorio.
- La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos.
- La competencia administrativa no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio.
- La competencia es constitutiva de órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano.
- Las diferentes funciones administrativas se distinguen por la competencia distribuida en razón a la división del trabajo.
- La distribución se realiza desde tres puntos de vista: objetivo (cada órgano tiene encomendado una serie de funciones que desarrollar), funcional (se refiere a la competencia jerárquica), territorial (es un segmento territorial en donde el órgano ejerce

sus facultades). Eventualmente puede considerarse la competencia a razón del tiempo cuando un órgano tiene facultades concedidas en un lapso específico”.⁵



La competencia reconoce varios tipos, y pueden ser:

- a) Por razón de materia
- b) Por razón de grado
- c) Por razón de territorio
- d) Por razón de tiempo

a) La competencia por razón de materia se refiere a que cada órgano administrativo tiene atribuidas ciertas actividades o tareas las cuales debe ejercitar, es decir es lo que el órgano legítimamente puede hacer (por ejemplo: el Ministerio de Gobernación tiene competencia en todo lo que haga a los servicios penitenciarios, el Ministerio de Finanzas tiene competencia en todo lo que haga a la gestión financiera de la administración pública).

b) La competencia por razón de grado: “en esta clase de competencia se debe ver el grado que ocupan los órganos en la escala jerárquica a que pertenecen, hay que recordar que la jerarquía es la relación de subordinación que existe en órganos de una misma competencia”.⁶

La competencia por razón de grado, se da cuando los órganos que se encuentran en

⁵ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**, Pág. 45.

⁶ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo parte especial**, Pág. 9.

un mismo nivel, como los ministros, son competentes para designar, cada uno de ellos a los empleados de su ministerio, debiendo refrendar con su firma los decretos emanados de su ministerio.



c) La competencia por razón de territorio: conocida también por competencia por razón de lugar, determina el ámbito espacial en el cual el órgano tiene aptitud legal para actuar.

d) Por razón de tiempo: se refiere a los casos en que un órgano tiene determinadas facultades concedidas solo durante un lapso determinado.

La competencia puede ser temporal o permanente, la que se adquiere una vez que se está investido por cierto cargo para poder cumplir sus funciones.

La jerarquía: es la relación de subordinación que existe entre órganos de una misma competencia, significa que los superiores imparten órdenes a los inferiores a efecto estos deben cumplir con órdenes que les han sido encomendadas.

Existe una excepción vertical que reina en toda la organización administrativa: el Presidente de la Nación está exento de la subordinación jerárquica porque es el jerarca máximo y no tiene sobre él ningún superior.

La jerarquía sirve para la atribución de tareas al subordinado y para ejercer el control

sobre el cumplimiento de lo ordenado.



1.6 Fases de la administración pública

Es necesario poder estudiar cada una de las fases de la administración pública ya que son parte importante en la función administrativa.

1) Planificación: Es aquella que garantiza los resultados y finalidad de la investigación que se pretende. La planificación es ver hacia el futuro. Para planificar se utiliza toda clase de métodos y técnicas científicas.

La planificación fija con precisión lo que va a hacerse. “La planificación consiste, por tanto, en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números, necesaria para su realización”.⁷

2) Organización: Se puede decir que la organización es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados.

La organización implica cómo se van a ejercer las funciones de la administración, los niveles de jerarquía y las actividades que se han de realizar dentro de toda organización administrativa.

⁷ Reyes Ponce, Agustín, **Administración de empresas parte I**, Pág. 165.



3) Coordinación: Significa la armonización en toda la organización componentes; es la manera en que se ejecuta la organización, tomando en cuenta los elementos y pasos necesarios para poder desarrollarla.

El autor Calderón Morales cita algunos autores como Reyes Ponce, quienes analizan la coordinación como “la integración y explica que integrar es obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planificación, señala como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social”.⁸

La planificación es la que nos indica qué debe hacerse y cuándo; la organización nos señala quiénes, dónde y cómo debe realizarlo, la coordinación nos ayuda a poder realizar adecuadamente lo organizado tomando en cuenta los elementos necesarios.

4) Dirección: Para el autor Reyes Ponce, citado por el autor Calderón Morales, “Dirección es el elemento de la administración en que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida basándose en decisiones, ya sea tomadas directamente, ya con más frecuencia, delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente que se cumpla en la forma adecuada todas las ordenes emitidas. En síntesis significa conducir las actividades de los subordinados, delegadas por el administrador”.⁹

5) Control: El autor Agustín Reyes, dice que el control es la manera o el sistema de

⁸Calderón Morales, *Ob. Cit*, Pág. 15.

⁹ *Ibid*, Pág. 18.

medir los resultados esperados con los obtenidos, con la finalidad de corregir y formular total o parcialmente nuevos proyectos.



Los medios de control deben estar bien establecidos, sobre que personas o instituciones debe implementar el control, en normas legales, para que estos sean efectivos.

Clases de control: dentro de la actividad administrativa hay varias clases de control y se clasifican de la siguiente manera:

- a) Control constitucional
- b) Control interno
- c) Control directo
- d) Control judicial.

a) Control constitucional: La Corte de Constitucionalidad es el organismo que garantiza y ejerce control, para que la administración pública y otros órganos del Estado, no violen los preceptos y garantías que contiene la Constitución Política de la República de Guatemala.

b) Control interno: Es el que se ejecuta dentro de los órganos jerarquizados, internamente dentro de la administración pública, por los órganos superiores sobre los subordinados. Este tipo de control es uno de los poderes que otorga la jerarquía.

c) Control directo: Es el que ejercen los particulares sobre los actos de la administración pública, a través de los recursos administrativos.



d) Control judicial: Es el que se ejerce ante los Tribunales de justicia; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, su función es de contralor de la administración pública.

1.7 Clases de administración pública

Fundamentalmente, dentro de la administración pública existen cinco clases de administración o formas de administrar las cuales son:

- 1) Administración de planificación
- 2) Administración ejecutiva
- 4) Administración de control
- 5) Asesoría
- 6) Dictamen

1) Administración de planificación: En general la planificación, establece las necesidades, actividades y soluciones que en cumplimiento de lo planificado cumple con la satisfacción de las mismas.

2) Administración ejecutiva: “Es aquella administración que decide y ejecuta. Es la que realmente tiene y ejerce la competencia administrativa, es la que tiene la facultad legal para poder actuar a través de decisiones, actos o resoluciones administrativas.

Solo la administración Ejecutiva decide y Ejecuta, pues dentro de la Administración Pública existen otros órganos que no deciden ni ejecutan, por ejemplo los órganos de control, los órganos asesores, etc.”¹⁰



3) Administración de control: Es la encargada de que las tareas administrativas se realicen de conformidad con las normas establecidas, se trata de órganos con independencia de funciones que controlan la actividad de funcionarios y empleados públicos garantizando el funcionamiento legal de la administración pública.

4) Asesoría: Son órganos que sirven para aconsejar o asesorar, sobre la conveniencia legal o técnica de las decisiones que están a su cargo. La asesoría realiza una actividad importante dentro de la administración pública y se hace a través de la simple opinión o del dictamen.

5) Dictamen: Es el estudio jurídico o técnico sobre un expediente o asunto determinado, el cual es emitido por medio escrito por una persona experta en la materia que se trate.

Clases de dictamen: en la doctrina existen tres clases de dictamen:

- 1) Dictamen facultativo
- 2) Dictamen obligatorio
- 3) Dictamen vinculante.

¹⁰ Calderón Morales, **Ob. Cit**, Pág. 37.



1) Dictamen facultativo: Es el que el administrador pide para poder tener conocimiento en determinada materia o caso, la ley no obliga al administrador a pedirlo ni a que tenga que basar su opinión o resolución final en el dictamen.

2) Dictamen obligatorio: En este dictamen la ley obliga a que el administrador requiera el dictamen pero no lo obliga a que a decisión se tome obligadamente apegada al contenido del mismo.

3) Dictamen vinculante: Este dictamen es aquel en donde la ley obliga al órgano consultivo a pedirlo y también obliga a basar su resolución o acto administrativo en el resultado del mismo.

1.8 Derecho administrativo

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

De la diversidad de teorías del derecho administrativo, la que a nuestro juicio es la que más se adapta a una realidad, que es nuestra administración pública y desde ese punto de vista hay que tomarlo.



Definición: A continuación se analizarán algunas de las definiciones de los diferentes autores del derecho administrativo.

Acosta Romero indica: “Entendemos por ciencia del derecho administrativo el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativas a la administración pública de los Estados en su interconexión sistemática, en búsqueda de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo. El derecho administrativo como ciencia debe sistematizarse y unificarse; tanto en su método como, en lo posible, en su objeto de conocimiento, o sea el sector de la realidad del ser, o del objeto que pueden ser captados por el intelecto humano, que constituye su materia”.¹¹

Así, el autor mencionado indica que dentro del estudio de la ciencia del derecho administrativo, hay ocasiones en que es necesario acudir a la técnica y al arte.

La definición expresada por Acosta Romero, es bastante adecuada, pues define al derecho administrativo, desde el punto de vista de la ciencia y es importante otorgar al derecho administrativo el carácter de ciencia.

Para Julio Prat, citado por el autor Calderón Morales, el derecho administrativo es: “la rama autónoma del derecho público que regula la actividad administrativa

¹¹ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 9.

en cuanto a su organización y funcionamiento de las personas públicas



Esta definición es la que caracteriza al derecho administrativo como una rama autónoma del derecho público.

Manuel del Río González, indica: “que el derecho administrativo se ocupa de estudiar la administración pública, y concretamente al Poder Ejecutivo; en tanto que la ciencia de la administración la estudia desde el punto de vista objetivo o material, analizando la acción general de los órganos del Estado en materia administrativa”.¹³

El citado autor identifica al derecho administrativo con el Organismo Ejecutivo, pero la administración pública sobrepasa la esfera del Organismo Ejecutivo; es esto y más.

Para Garcini derecho administrativo es “la rama jurídica que fija los principios y analiza las normas que orientan y regulan las relaciones sociales que se producen en la organización y en la actividad de la administración del Estado considerado en todas sus esferas, tanto nacional como local”.¹⁴

Garcini identifica al derecho administrativo con relaciones sociales que se

¹² Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Ob. Cit**, Pág.79.

¹³ Del Río González, Manuel, **Compendio de derecho administrativo**, Pág.14.

¹⁴ Garcini Guerra, Héctor, **Derecho administrativo**, Pág. 23.

producen en la organización y la actividad del Estado; naturalmente afirma que el derecho administrativo es la rama jurídica que fija los principios y analiza las normas; es importante observar que el autor, al hablar de la actividad del Estado, lo hace considerando tanto la administración nacional como local.



Para el profesor Gustavo Penagos el derecho administrativo es “la parte del derecho público que se ocupa de la organización y de la actividad de la administración pública, bajo el control judicial.”¹⁵

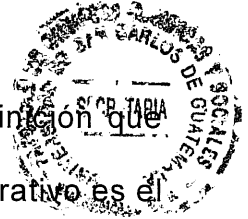
Penagos, en su definición, menciona el control, pero sólo el control judicial, debiendo recordar que el control de los actos de la administración pública, no es sólo de carácter judicial. En la administración pública hay una gran diversidad y tipos de control.

El jurista Manuel María Díez señala, el derecho administrativo es “el complejo de principios y normas de derecho público interno que regulan la organización, la actividad de la administración pública y su control”.¹⁶

Este autor, da la idea más próxima y exacta de lo que es y significa el derecho administrativo, definición que contiene los elementos más importantes de nuestra disciplina jurídica.

¹⁵ Penagos, Gustavo, **Curso de derecho administrativo**, Pág. 99.

¹⁶ Manuel María, Díez. **Derecho administrativo**. Pág. 235.



Una definición del derecho administrativo, tomando como base la definición que nos da el autor Manuel María Diez, es la siguiente: El derecho administrativo es el conjunto de principios y de normas de derecho público interno, que regula la organización y actividad de la administración pública, las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, las relaciones ínter orgánicas y su control.

Elementos: La definición anteriormente expresada, se puede descomponer en sus elementos, los cuales analizaremos, de la siguiente manera:

A) Un conjunto de principios: Esto abarca el estudio de las normas jurídicas reguladoras de las funciones y actividades ejecutivas y dispositivas que las leyes atribuyen como competencia administrativa y que las mismas le otorgan a los órganos administrativos.

B) Las relaciones que regula el derecho administrativo como lo son: a) Las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares; y, b) las relaciones que se dan entre los órganos administrativos, que se denominan inter orgánicas.

También regula el control, visto éste desde el punto de vista de cualquier tipo de control, parlamentario, interno, administrativo, judicial, de contraloría, etc.



1.9 Sistemas de derecho administrativo

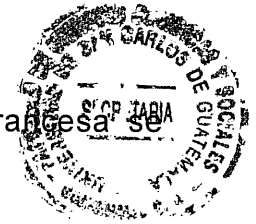
Fundamentalmente existen dos sistemas de derecho administrativo: el sistema anglosajón que es un sistema básicamente inglés y el sistema francés.

A) Sistema anglosajón o sajón: Imperante principalmente en Inglaterra, no existe un derecho especial que regule las relaciones entre la administración pública y los particulares, sino que estas relaciones son reguladas por el derecho común, es decir por el derecho civil.

Especialmente dentro del derecho sajón, es fuente principal de derecho la jurisprudencia y el precedente administrativo. Esto significa que dentro del Derecho sajón, no existe un derecho especial que regule las relaciones de la administración pública, como en el sistema francés.

B) Sistema francés: Como lo explica Gustavo Penagos “La Revolución Francesa cambió todo el sistema monárquico. El Consejo del Rey fue privado de sus poderes judiciales por la ley del 27 de noviembre de 1790 que los transfirió al Tribunal de Casación. Posteriormente, la Ley del 27 de abril de 1871 suprimió el Consejo del Rey y, organiza en forma embrionaria una especie de Consejo de Estado, el Tribunal de Conflictos y la Corte de Casación”.¹⁷

¹⁷ Penagos. Op. Cit. Pág. 61.



Según Jean Rivero, citado por Gustavo Penagos, “la Revolución Francesa se puede sintetizar en tres puntos:

- a) En primer lugar una obra de destrucción, la casi totalidad de la administración del antiguo régimen, desaparece. Es la ruptura, al menos en apariencia con el pasado. Sólo subsisten los cuerpos administrativos especializados, en razón de su carácter técnico.
- b) La revolución ensaya de edificar una sana administración racional, uniforme y coherente; de los diversos ensayos que se suceden es más importante la división territorial de Francia en Departamentos y Comunas.
- c) Cabe destacar principalmente como obra de la Revolución, la formulación de importantes principios de filosofía política que serán la base de toda la elaboración posterior: la primacía de la ley; la separación de las autoridades administrativas y judiciales; el liberalismo político; la igualdad de los ciudadanos frente a la administración; el liberalismo económico”.¹⁸

“En 1872 se marca la autonomía de la jurisdicción contencioso -administrativa, en que se le otorgó al Consejo de Estado Francés, en virtud de una Ley, la facultad de administrar justicia en forma independiente y a nombre del pueblo francés, lo que ha sido llamado como justicia delegada.

El Consejo de Estado de Francia actualmente está integrado por el

¹⁸ Penagos. **Op. Cit.** Pág. 92.



vicepresidente, cinco presidentes de sección, consejeros de Estado en servicio ordinario, los Consejeros de Estado en servicio extraordinario, los Maitres de Requetes (Maestros de Demandas), auditores, nominalmente actúa como presidente el primer ministro de Francia”.¹⁹

En conclusión, se puede decir que en Francia nace el derecho administrativo, como un Derecho especial que regula las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares y las que se dan entre las mismas instituciones administrativas.

1.10 Características de derecho administrativo

Las características del derecho administrativo, han sido desarrolladas por los diferentes autores de tal disciplina. En este trabajo sólo se hará un resumen de las características más importantes del mismo, algunas de las cuales las desarrolla Gustavo Penagos y se pueden resumir en las siguientes:

- a) El derecho administrativo es un derecho joven;
- b) El derecho administrativo no ha sido codificado;
- c) El derecho administrativo es un derecho subordinado;
- d) Es un derecho autónomo;
- e) Es un derecho cambiante.

El derecho administrativo es un derecho joven, relativamente nuevo, de reciente

¹⁹ Penagos. **Op. Cit.** Pág. 65.

creación, parte del último cuarto del siglo XIX.



Rafael Bielsa indica: “Es un *jus novum*. Es, en efecto un derecho novísimo, como novísima es la administración, entendida en su sentido moderno. Desde luego, la administración pública ha existido desde cuando apareció el Estado nacional, y aún antes, pero desvinculada del Derecho”.²⁰

Se puede decir que el derecho administrativo, surge con la Revolución Francesa y nace como producto del surgimiento del Estado de derecho.

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

El derecho administrativo es un derecho subordinado: decir que el derecho administrativo es subordinado, se refiere a la Constitución Política de la República de Guatemala y a leyes constitucionales. Por esa razón, como lo veremos más adelante, actualmente se habla del fenómeno de la constitucionalización del derecho administrativo.

²⁰ Bielsa, Rafael, **La función pública, derecho constitucional**. Pág. 42.



El derecho administrativo es un derecho autónomo: como lo indica Bielsa, citado por Gustavo Penagos, “Sin que para ello sea óbice su condición de subordinado, por cuanto tiene sus propios principios y reglas, que dimanan de la naturaleza ejecutiva que lo distingue, y que es exclusiva. El Principio de Normatividad que lo informa, explica la subordinación, sin perjuicio de que la naturaleza ejecutiva, propia de él le dé autonomía. Las relaciones entre la administración y los administrados lo exigen”.²¹

Por las razones apuntadas por el autor mencionado, independiente de la subordinación a la Constitución, no sólo del derecho administrativo sino de otras ciencias del derecho, éste se encuentra dotado de autonomía, por la especialización y relaciones que regula.

El derecho administrativo es un derecho dinámico: el derecho administrativo es más cambiante que cualquiera otra ciencia jurídica, si no fuera así las administraciones públicas serían muy estáticas. Por la naturaleza del servicio, y en general por la labor que desarrolla, la administración pública se encuentra en constante cambio, más que todo en los procedimientos.

Como lo manifiesta Penagos: “Es derecho mutable, por cuanto vive en constante transformación, como a diario se transforma la administración al compás de las evoluciones socioeconómicas. La aparición de nuevos cometidos estatales lo

²¹ Penagos. Op. Cit. Pág. 106.

mantiene en permanente desarrollo, así como los nuevos intereses sociales que demanda la comunidad y cuya satisfacción corre a cargo del Estado".²²



La administración pública está en constante cambio, el que depende de las circunstancias y de las necesidades sociales, pues la finalidad de la administración es el bienestar general, el que se realiza a través del servicio público.

²² Ibid.



CAPÍTULO II



2. El acto administrativo

“La administración pública se desenvuelve con la realización de numerosos actos de muy diversa naturaleza. El conocimiento del acto administrativo es la base para el ejercicio de las garantías administrativas”.¹

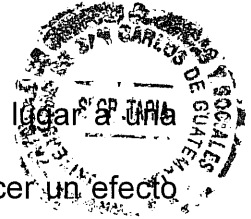
La función administrativa se manifiesta en actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales.

Los actos jurídicos es el hecho, humano, voluntario o conciente y lícito, que tiene por fin inmediato establecer entre las personas relaciones jurídicas, crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

El acto jurídico produce una modificación en las cosas o en el mundo exterior porque así lo ha dispuesto el ordenamiento jurídico.

Un campo muy importante de los actos administrativos corresponde a los actos materiales, que son los que no producen ningún efecto de derecho, ni se ligan como antecedente jurídico de los actos administrativos; los actos materiales pueden además, implicar las operaciones técnicas para el desarrollo de la administración.

¹ Bazdresch, Luis, **Las garantías individuales**. Pág. 19.



Estos no conciernen al derecho, pero pueden ser hechos jurídicos y dan lugar a una responsabilidad; sólo de una manera indirecta puede el acto material ejercer un efecto jurídico.

El sector más importante de los actos administrativos son los actos jurídicos administrativos, ellos se realizan para alcanzar ciertos efectos de derecho.

Hay sin embargo, determinados hechos de la administración que sin preceder una orden de autoridad superior o antecediéndola producen efectos jurídicos y dan lugar a una responsabilidad como en las faltas del servicio, como podría ser la falta de un servicio medico de cierta índole en un hospital estatal, hay aquí un acto administrativo que quiera la muerte de una persona, pero surge a la responsabilidad por la mala prestación de servicios por el hecho de matar a un ciudadano pacífico. Los simples hechos administrativos pueden originar, aunque no siempre, efectos jurídicos, ya que debido a estos actos van a ser responsables y esto constituye un delito en nuestra legislación por lo que produce efectos jurídicos.

Ordenar la amplitud de una calle es un acto administrativo, elaborar los planos y demás datos técnicos que preparen la determinación de los hechos jurídicos y encomendar a los trabajadores el abrir las cepas, derruir instalaciones y otros actos más, son actos materiales.

El acto administrativo es cualquier manifestación de la actividad de administración, de



la administración pública.

El acto administrativo es una declaración de voluntad unilateral en vista de producir un efecto de derecho, frente a los administrados, emitido por una autoridad administrativa en una forma ejecutoria, implicando la ejecución de oficio.

Para Fernández de Velasco “el acto administrativo es toda declaración unilateral y ejecutiva en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva”.²

Esta definición es la que más se ajusta a la caracterización del acto administrativo.

Para Royo Villanova el acto administrativo se puede explicar en los siguientes términos: “Se entiende por acto administrativo un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración especial y por su alcance, afecta positiva o negativamente, a los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública”.³

Cuando se ordena la demolición de una casa, se realiza un acto administrativo, cuya legalidad o ilegalidad será determinada posteriormente. En este caso se parte de la presunción de legalidad del acto realizado por un órgano de la administración pública.

² Fernández de Velasco, Recaredo, **Los contratos administrativos**, Pág. 143

³ Royo Villanova, Antonio, **Elementos de derecho administrativo**, Pág. 287.



Esta orden implica entonces a forma como se llevará a cabo el derrumbe personal técnico-administrativo, que tomará todas las providencias necesarias para evitar accidentes y causar perjuicios a los vecinos. Finalmente los actos materiales o físicos se encomiendan al personal encargado de estos trabajos.

También puede la autoridad administrativa encomendar la realización material de actos, a un particular o a una empresa, las cuales simplemente se concretan a obras en nombre de un órgano administrativo, sin que tengan relación con el acto administrativo original.

En todo caso se debe acudir al texto legal para saber a quién se le encomienda la realización de un acto administrativo.

El requisito básico del acto administrativo es que debe estar fundado en la ley, de lo contrario conduce a la arbitrariedad y al abuso.

“Hay numerosos hechos que se relacionan con los actos administrativos que aparentemente no producen ningún efecto de derecho. En este sentido, aunque el efecto no sea inmediato, todo acto administrativo tiende, mediata o inmediatamente a generar un efecto jurídico”.⁴

Se puede considerar al acto administrativo desde tres puntos de vista: objetivo,

⁴ Fraga, Gabino, **Derecho administrativo**, Pág. 307.



subjetivo y material.

a) El punto de vista objetivo, estima como una declaración o exteriorización de entendimiento de una voluntad administrativa.

b) Desde el punto de vista subjetivo el acto es toda actuación emanada de un órgano administrativo, de ningún modo como la expresión de la voluntad mental del funcionario del que procede.

c) La consideración material corresponde, la de ser producto de la potestad administrativa que, en su ejercicio, se traduce en la creación de consecuencias de derecho. El acto administrativo, funda, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva, como parte del Poder público. Desde este aspecto no importa qué órgano emita el acto.

No hay un criterio uniforme para definir al acto administrativo, pero podemos decir en síntesis que el acto administrativo es la exteriorización de la función administrativa, la cual es actividad estatal, es la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa.



2.1 Características de los actos administrativos

Las características de los actos administrativos, son muchas según el criterio de cada tratadista, para efecto del presente trabajo analizaremos las siguientes citadas por el autor Calderón Morales: "Para Flamenco y Coter, las características más importantes son:

Presunción de legitimidad;

Ejecutoriedad;

Revocabilidad;

Irretroactividad;

Unilateralidad.

El profesor Godínez Bolaños, establece para el acto administrativo, las siguientes características:

Presunción de legitimidad

Irretroactividad

Ejecutoriedad."⁵

Se presume legítimo un acto administrativo y es considerado como perfecto al estar dotado de validez, eficacia y se han cumplido con la totalidad de procedimientos y requisitos administrativos, conforme a derecho con lo que señala la ley.

⁵ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho Administrativo I**. Pág. 283.



Ejecutoriedad es la fuerza ejecutiva del acto, es la posibilidad inmediata de hacer cumplir o la ejecución del acto administrativo, surgiendo como requisito principal que solamente contra los actos ejecutoriados se podrán promover recursos.

La característica de irretroactividad se encuentra establecida el Artículo 15 de la Constitución Política de la República de Guatemala y es claro al determinar que solo en materia penal y cuando favorezca al reo podrá ser aplicado el principio de irretroactividad de la ley.

La revocabilidad se puede dar desde dos puntos de vista, el primero denominado como revocación de oficio, que se da cuando el superior jerárquico del órgano administrativo, revoca la decisión tomada por el subordinado o cuando es el propio órgano quien toma la decisión y el segundo denominado revocación de parte o a petición, que se manifiesta cuando una resolución administrativa ha sido notificada legalmente al particular y este al se ve afectado en sus derechos o intereses, por lo que hace uso de los medios que la ley reconoce para oponerse a dicha resolución.

2.2 Elementos del acto administrativo

Los elementos del acto administrativo son estudiados por diversos autores por lo que hacen una diversidad de dichos elementos se tomó en cuenta el criterio personal de cada uno de ellos, el autor Calderón Morales quien cita como elementos del acto administrativo "los elementos de fondo y los elementos de forma, siendo estos de la



siguiente manera:

a) Elementos de fondo:

1. Sujeto u órgano competente;
2. La manifestación externa de voluntad administrativa;
3. El objeto;
4. La capacidad;
5. Cláusulas accesorias; y
6. Finalidad o fin.

b) Elementos de forma:

- 1 La forma de la declaración;
La consistencia o razón descrita del acto;
Lugar y fecha;
Órgano o entidad que emita el acto;
Identificación del expediente;
Firma y sello de los responsables y
Constancia de notificación al interesado.
2. Forma del procedimiento”.⁶

Elementos de fondo: son los elementos necesarios e indispensables que deben de

⁶Ob. Cit; Pág. 292.

cumplirse en el acto administrativo.



El sujeto u órgano competente del acto administrativo es: “El órgano que en representación del Estado formula la declaración de voluntad: Dicho órgano cuenta con una competencia, la cual constituye el conjunto de facultades del mismo, en los actos administrativos, una persona física que formula la declaración de voluntad, persona que se encuentra investida de poderes públicos y, precisamente, por esa característica no expresa su voluntad particular, sino ejercita el poder de su dignidad”.⁷

La declaración de voluntad: es el elemento del acto jurídico, ya que el efecto jurídico es deseado por el sujeto administrativo. Todo acto administrativo se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de normas legales por el titular que otorga la dignidad de alguna forma, por ello, es el elemento del mismo la declaración de la voluntad que debe de estar exenta de error, dolo o violencia. El error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad. La violencia en la coacción física o moral. El dolo es cualquier maquinación para producir un acto contrario a las disposiciones legales.

Objeto: se identifica con el contenido del acto, es en el que consiste la declaración administrativa.

El objeto de los actos jurídicos deben ser cosas que estén en el comercio, o que por un

⁷ Fraga, Gabino, **Derecho administrativo**, Pág. 326.



motivo especial no se hubiese no sea prohibido, que sean objeto de algún acto jurídico o hechos que no sean imposibles, ilícitos, contrarios a las buenas costumbres o prohibidos por las leyes, o que se opongan a la libertad de las acciones o de la conciencia, o que perjudiquen los derechos de un tercero. Los actos jurídicos que no sean conformes a esta disposición, son nulos como si no tuviesen objeto. El objeto debe ser lícito, cierto, determinado, física y jurídicamente posible.

Si el acto adolece de elementos de forma, este puede quedar perfecto si se subsana el error.

2.3 Vicios de los actos administrativos

Para que el acto administrativo sea válido es necesario que concurren una serie de elementos que le dan la característica de acto administrativo perfecto, la falta total o parcial de cualquiera de los elementos de forma o de fondo, pueden ser calificados como actos viciados, lo que puede ser motivo para poder interponer recursos administrativos en contra de dichos actos.

Entre la clasificación de actos administrativos que contengan vicios, se puede resumir en la siguiente forma:

Actos jurídicamente inexistentes

Actos anulables.

Actos jurídicamente inexistentes: Son los que no tienen una existencia jurídica, pues



carecen de los requisitos esenciales de fondo y de forma, carecen de legalidad y el administrado o particular afectado puede impugnarlo por medio de los recursos que establece la ley.

El acto jurídico inexistente por falta de consentimiento o de objeto que puede ser materia de el, no producirá efecto legal alguno. No es susceptible de valer por confirmación ni por prescripción; su inexistencia puede invocarse por todo interesado.

Al lado del acto inexistente se encuentra el acto nulo. “La nulidad de un acto se reconoce en que uno de sus elementos orgánicos, voluntad, objeto, forma, se ha realizado imperfectamente, o en que el fin que perseguían los autores del acto está directa o expresamente condenado la ley. Se acepta la noción de nulidad absoluta tal como la doctrina clásica la concibe: una nulidad de esa naturaleza puede ser invocada por todos los interesados, que no desaparece ni por la confirmación ni por la prescripción, que una vez pronunciada por sentencia no deja ningún efecto atrás [...] es relativa toda nulidad que no corresponde rigurosamente a la noción de la nulidad absoluta así enunciada”.⁸

“La doctrina de derecho común ha formulado una teoría general de las nulidades de los actos irregulares. Dentro de ella se reconocen varios grados de invalidez. Estos grados son, según la doctrina clásica admitida por la legislación, la inexistencia, la nulidad

⁸ Fraga, Gabino, **Derecho administrativo**, Pág. 307.



absoluta y la nulidad relativa. Esta última, también denominada anulabilidad

Actos anulables: "Son los que tienen apariencia de legales, pero carecen de algunos elementos de forma o de fondo, esta clase de actos producen efectos jurídicos, siempre y cuando el afectado o administrado los impugne.

Los actos anulables se pueden clasificar en dos clases:

Actos viciados de nulidad absoluta; y;

Actos viciados de nulidad relativa.

A) Actos viciados de nulidad absoluta: La nulidad absoluta significa que el acto administrativo no cumplió con los elementos de fondo que no pueden ser subsanados, por ejemplo, cuando un funcionario público emite una resolución ejerciendo una competencia que no le corresponde.

B) Actos viciados de nulidad relativa: Cuando el acto administrativo adolece de elementos de forma y que pueden quedar perfecto si se subsana el error".¹⁰

La nulidad absoluta y la anulabilidad no se distinguen por sus efectos, sino sólo por la manera como se realiza la eliminación de sus elementos.

Para Rafael de Pina, "Calificase de anulable el acto jurídico en cuya constitución existe

⁹ Serra Rojas, Andrés, **Derecho administrativo**, Pág. 265

¹⁰ Calderón Morales, **Ob. Cit**; Pág. 294.



un vicio susceptible de provocar la declaración de su ineficacia, pero que es eficaz en tanto no sea declarado nulo. La anulabilidad se conoce también con la denominación de nulidad relativa".¹¹

En el derecho administrativo existen actos afectados de irregularidad por tener un vicio en alguno de sus elementos constitutivos, los cuales analizaremos a continuación:

a) Vicios en la voluntad: puede ocurrir que el acto se haya efectuado, por error, dolo o violencia. En ese caso el acto se encuentra viciado, y en consecuencia es irregular. Generalmente, el acto nulo por estas causas podrá ser confirmado por la autoridad administrativa tan pronto como cesen esas circunstancias.

b) Por irregularidad u omisión de formas: Se presentan casos en los que la forma se llena en un caso determinado, pero de un modo irregular. Pues bien, cuando la forma se infringe, debe concluirse que el acto debe ser nulo, Asimismo, pueden existir irregularidades de forma que no tienen influencia sobre el acto, como por ejemplo cuando la formalidad se encuentra establecida sólo en interés de la administración. En este caso, la conclusión debe ser que la sanción de la irregularidad no es forzosamente la nulidad, pues, o bien sólo es ineficaz la parte irregular del acto, o la irregularidad puede ser corregida sin que el propio acto se afecte substancialmente.

c) Por inexistencia de los motivos o defectos en la apreciación de su valor: todo acto jurídico presupone motivos que lo generan, cuando esos motivos faltan, no existe la

¹¹ Pina, Rafael de, **Diccionario de derecho**, Pág. 17.

condición para el ejercicio de la competencia y por tanto, el acto es irregular. La sanción a esa irregularidad no puede ser otra que la privación de los efectos del acto por medio de la nulidad. Pero no basta que existan los motivos; es necesario, además, que ellos sean apreciados legalmente como antecedentes de un acto administrativo y que éste sea el que la ley determine que se haga cuando aquéllos concurren.

d) Por ilegalidad de los fines del acto: consiste en que no pueden ser autorizados actos preestablecidos en la ley como ilegales, toda actuación del administrador debe basarse en ley de lo contrario se daría lo que se conoce con el nombre de desviación de poder, o abuso de autoridad, ya que en realidad el poder administrativo se desvía y abusa cuando persigue fines distintos de los que la ley señala. Respecto de esta ilegalidad debe tenerse presente que la finalidad que debe perseguir el agente administrativo es siempre la satisfacción del interés público.

e) Por ultimo, la cuestión relativa a determinar qué autoridad es la facultada para dictar la declaración que prive de sus efectos a los actos viciados por alguna de las irregularidades que se han estudiado anteriormente, algunas disposiciones facultan a la misma autoridad administrativa para declarar la nulidad, de los actos y resoluciones irregulares que ha emitido; otras leyes otorgan la facultad de declarar la nulidad a la misma autoridad administrativa o bien a la autoridad judicial.



2.4 Clasificación de los actos administrativos

“La clasificación de los actos administrativos es muy variada, pero para el estudio del presente trabajo se menciona las siguientes:

- 1) Por su naturaleza
- 2) Atendiendo su contenido
- 3) Por sus efectos
- 4) Por el órgano que lo dicta
- 5) Por la concurrencia de elementos.

1) Por su naturaleza: los actos administrativos se dividen en actos materiales y actos jurídicos.

Actos materiales: Son los que no producen ningún efecto de derecho y sólo verifican prácticamente el propósito del propio acto jurídico.

Actos jurídicos: Son los que producen consecuencias jurídicas.

Hechos jurídicos: Está constituido por un acontecimiento natural al que la ley vincula ciertos efectos de derecho, como el nacimiento, la muerte, etc.; o bien por un hecho en el que interviene la voluntad humana y en el que el orden jurídico entra en movimiento, pero con la diferencia a el acto jurídico de que ese efecto de derecho no persigue la creación de una situación jurídica.



Los hechos jurídicos constituyen solamente la condición para que se apliquen normas jurídicas generales preexistentes”.¹²

2) Atendiendo su contenido, los actos administrativos pueden ser: registrales, conformadores, imperativos y declarativos.

Actos registrales son: Los que no contienen disposiciones sobre determinada situación, jurídica o administrativa, únicamente se limita a consignar los datos o particularidades en los registros, constituyendo hechos registrados dotándolos de la característica de documentos públicos.

Actos administrativos conformadores son: Aquellos que van destinados a crear, modificar o suprimir una relación jurídica con los administrados.

Actos administrativos que contienen una prohibición son los denominados actos imperativos, consisten en provocar en los administrados una determinada conducta y en caso necesario obligándolo a cumplirla.

Actos declarativos son: Aquellos que llevan manifestaciones o declaraciones sobre determinadas propiedades de personas o cosas, de cuya existencia o ausencia depende determinadas consecuencias jurídicas o administrativas.

¹² Calderón Morales, **Ob. Cit**; Pág. 296.



Actos por requerimiento del interesado son: “Aquellos que por medio de una manifestación de voluntad, del interesado o administrado se inicia y finaliza un procedimiento o acto administrativo, en el cual la ley señala que solo pueden tener lugar con el previo requerimiento del interesado”.¹³

3) Los actos administrativos por sus efectos, pueden ser internos y externos.

Actos administrativos internos: Son los que surten sus efectos dentro de la esfera de la administración pública, sin afectar a los particulares.

Actos administrativos externos son: Los considerados como verdaderos actos administrativos, son los que surten efectos fuera del órgano o entidad que los emite y afecta a los particulares o a otras entidades o dependencias del Estado.

4) Por el órgano que los dicta: los actos administrativos pueden ser simples y complejos.

Actos administrativos simples: Son aquellos en el que interviene una sola voluntad, es decir, cuando el acto administrativo proviene de una sola voluntad, en ejercicio de una competencia exclusiva, que corresponde a un órgano.

Actos complejos: Llamados también colectivos son aquellos que resultan de la concurrencia de varias voluntades, es decir que el acto es emitido por varios órganos administrativos con distintas competencias, si las voluntades pertenecen a distintos

¹³ Gabino. **Derecho administrativo**, Pág. 307

entes habrá complejidad externa; en este caso el acto complejo se llama también acuerdo.



Por los efectos que causan: los actos administrativos pueden ser actos de limitación y actos de ampliación.

Actos de limitación: Llamados actos imperativos, ya que están destinados a limitar derechos y regular la conducta de los particulares por medio de prohibiciones, sanciones que castigan la infracción de las leyes u órdenes administrativas.

Actos de ampliación: Son aquellos que aumentan las facultades, los poderes de los particulares. "La admisión es un acto que tiene por objeto permitir que una persona entre a formar parte de una institución, con el objeto de que goce de algunos servicios públicos. Dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público, como por ejemplo la autorización, licencia o permiso. Traslata derechos a un particular, no a favor de una persona si no a mover un obstáculo jurídico que hace posible el ejercicio de un derecho, la aprobación y el visto. Controla los actos emitidos por una entidad automática; la dispensa o condonación, es el acto que libera a una persona del cumplimiento de una obligación".¹⁴

5) Por la concurrencia de elementos: los actos administrativos pueden ser actos válidos o perfectos y actos viciados o imperfectos.

¹⁴ Ob. Cit; Pág. 298.



Actos válidos o perfectos: Son aquellos que llenan todos los elementos necesarios en forma y de fondo, se encuentran ajustados a derecho conforme la ley, por eso poseen la característica de perfectos y al encontrarse firme, se procede a su cumplimiento ejecución de forma voluntaria o coactiva. Ante estos actos no procede ningún recurso.

Actos viciados o imperfectos:

Son aquellos que adolecen de algún elemento de forma o de fondo y es susceptible de cualquier impugnación administrativa o judicial a efecto de ser revocado.

2.5 Efectos del acto administrativo

El acto administrativo perfecto por su propia naturaleza produce determinados efectos jurídicos, cuya importancia cada día es creciente. Como Estado moderno ha ampliado considerablemente el campo de su acción, así también sus efectos son cada vez más importantes en las relaciones.

El primer efecto importante del acto administrativo relacionado con los particulares, es que los derechos y obligaciones que engendra tienen un carácter personal e intransmisible. Las leyes administrativas deben precisar los beneficios de los actos administrativos, para no contratar el interés público o el interés nacional.

El derecho administrativo moderno ha ampliado considerablemente el campo de las relaciones jurídicas de los particulares, con un nuevo sistema y con nuevos principios

que deben necesariamente apartarse de las relaciones que gobierna el derecho privado. Hay que trazar una línea que demarque perfectamente donde termina el interés del Estado y en donde comienza el interés de los particulares.



“El acto administrativo es oponible a todos. También de esa situación se deriva la noción de tercero (persona a quien no es posible un acto de autoridad, comprende al particular que tiene un derecho público o privado, que puede resultar afectando con la ejecución de un acto administrativo), en cuanto a que el acto administrativo debe respetar los derechos que los particulares hubieran adquirido con anterioridad”.¹⁵

2.6 Ejecución del acto administrativo

La ejecutividad es común a todos los actos administrativos, no así su ejecutoriedad que únicamente se presenta en los que imponen deberes a los administrados y a cuyo cumplimiento se opone el particular, es decir, cuando no ataca voluntariamente el acto. Los actos que crean derecho a favor de un particular no son ejecutorios, sino sólo ejecutivos; tienen fuerza obligatoria, pero el particular no dispone de poder público para exigir por ellos mismos su cumplimiento.

A la ejecutividad se le ha considerado como una expresión técnica de la justicia de la administración; no debe confundirse ejecutoriedad con ejecutividad.

¹⁵ Fernández de Castro, Pablo, **El acto administrativo**, Pág. 12.



La segunda limita su significación: la condición del acto que puede ser efectuado. El acto administrativo puede ejecutarse, agotándose de una solo vez (multa). Sin embargo hay ocasiones en que no se agota en una sola vez, sino que tiene un tiempo determinado de ejecución; ejemplo, un permiso. Todavía más, hay ocasiones en que el acto administrativo es permanente, indefinido, como en el caso de un privilegio de impuesto durante la vida de una empresa.

Ejecución directa e indirecta de los actos administrativos

En la ejecución directa “El acto administrativo produce sus efectos a partir del momento que ha quedado formado y una vez se cumplan ciertos requisitos que las leyes pueden establecer para que el propio acto sea conocido, tales a los relativos a la notificación en algunas de las formas que la misma ley dispone, por ejemplo la publicación en el diario oficial”.¹⁶

En la ejecución directa de un acto administrativo se pueden dar varias situaciones, como las siguientes:

Ejecución directa voluntaria

Ejecución directa no voluntaria.

Ejecución directa voluntaria: Es cuando el particular por si mismo, en forma voluntaria ejecuta el acto administrativo.

¹⁶ Calderón Morales, **Ob. Cit**; Pág. 306.



“Independientemente, que la resolución beneficie o perjudique al particular y no hay problema, pues la ejecución del acto administrativo, se realizó en forma voluntaria por el particular”.¹⁷

Ejecución directa no voluntaria: Es el caso cuando el acto administrativo se ejecuta por parte de la administración pública en forma coercitiva, usando mecanismos necesariamente administrativos para hacer que se cumplan sus resoluciones.

Ejecución indirecta de los actos administrativos, se da cuando se impone al los particulares una obligación o actos en los cuales se pueda afectar los derechos e interese de los mismos y las resoluciones no son cumplidas voluntariamente.

Para poder ejecutar una resolución es necesario que esta se encuentre firme para poder ejecutarla. Según la naturaleza de cada resolución la ley esta facultada para exigir el cumplimiento inmediato de la misma, la administración debe necesariamente que acudir a los órganos jurisdiccionales a efecto de ejecutar estos actos.

2.7 Condiciones de ejecutoriedad del acto administrativo

Las condiciones de ejecutoriedad del acto administrativo son las siguientes:

- a) La exigencia de un acto administrativo.
- b) Que ese acto sea perfecto (que cumplan con la reunión de todos sus elementos).

¹⁷Ibid. Pág. 307



- c) Que tenga condiciones de exigibilidad, es decir, que sea capaz de producir efectos jurídicos, que sea ejecutivo.
- d) Que ordene positiva o negativamente al particular y éste no lo ataque voluntariamente.

Nuestra legislación y jurisprudencia han reconocido la facultad del Poder Ejecutivo para la ejecución de las resoluciones administrativas, reconociéndose cuando una ley señale un camino diverso, como el judicial debe seguirse éste.



CAPÍTULO III



3. El procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo se puede definir como el conjunto de trámites que debe observar la administración al desarrollar su actividad.

El autor Calderón Morales cita diversos conceptos de procedimiento administrativo, de la siguiente manera: para el autor Acosta Romero, el procedimiento administrativo significa “La serie de actos en que se desenvuelve la actividad o función administrativa”.¹

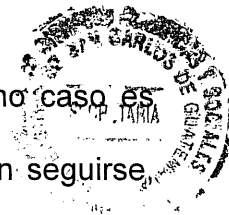
El autor Manuel del Río González, indica “el derecho administrativo es la parte del Derecho Administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación administrativa”.²

Agustín Gordillo define el procedimiento administrativo como “la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. Estudia por lo tanto la participación y defensa de los interesados (un particular, un funcionario o una autoridad pública; una persona jurídica, por ejemplo una asociación de vecinos, usuarios, interesados o administrados) en todas las etapas de la preparación de la

¹ Romero Acosta Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, Pág. 340.

² Del Río Gonzalez Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, Pág. 98 .

voluntad administrativa (sea de tipo individual como general; en este último caso es específicamente el procedimiento de audiencia pública el que debe también seguirse, sin perjuicio del trámite administrativo corriente) y desde luego, como debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la defensa, participación e intervención de dichos interesados”.³



El procedimiento administrativo es la secuencia de formalidades mínimas, que garantizan las ventajas públicas y los derechos individuales de los particulares, desarrollados bajo la dirección de la autoridades administrativas o funcionarios públicos cuyo cause formal y material es la decisión o acto administrativo.

3.1 Principios

El Decreto 119-96 Ley de lo Contencioso Administrativo en el Artículo 2 establece: “Principios. Los expedientes administrativos deberán impulsarse de oficio, se formalizaran por escrito, observándose el derecho de defensa y asegurando la celeridad, sencillez y eficacia del trámite. La actuación administrativa sera gratuita”.

Según criterios de diversos autores se reconocen como principios del procedimiento administrativo los siguientes:

- Determinación del plazo en el cual debe actuar la administración
- Principio de legalidad, de juridicidad y de justicia administrativa

³ Gordillo Agustín, **Derecho administrativo, Tomo II**, Pág. 2.



- Principio de informalidad
- Principio de defensa y el derecho de ser oído en el procedimiento
- Principio de audiencia al interesado
- Principio de imparcialidad
- Principio de procedimiento sin costas
- Principio de trato justo
- Principio de sencillez, rapidez, economía y eficacia.

Principio de legalidad y justicia: el objeto del procedimiento administrativo es brindar protección al que pide y al que impugna, defender las normas jurídicas para hacer valer la legalidad y la justicia; fiscalizar a la organización; reducir al mínimo los efectos de la arbitrariedad; regularizar las actividades administrativas; dar seguridad jurídica a las personas que hacen valer la ley y la justicia.

Principio del seguimiento de oficio: los funcionarios y empleados públicos asumen la responsabilidad de iniciar el procedimiento, ordenando la práctica de cuantas diligencias se consideren convenientes para emitir la resolución definitiva.

El procedimiento se puede iniciar de oficio, en el sentido que lo puede iniciar el funcionario y el empleado.

También se podrá iniciar por gestión del particular, en el sentido que lo podrá iniciar el particular a petición de parte. Una vez iniciado el procedimiento será conducido por

funcionarios y empleados. Esta conducción, en la práctica está sujeta a que el funcionario y el empleado continúen o paralicen los trámites. En todos los casos, la inactividad depende de la inactividad del interesado.



Principio de informalidad: el procedimiento no debe sujetarse a formalismos. Los errores, las deficiencias y lo que haga falta al iniciarse el procedimiento administrativo, se hará ver desde el inicio del trámite a efecto de que el interesado efectúe correcciones, complete requisitos y aporte documentos, la excesiva aplicación de las normas del Código Procesal Civil y Mercantil y de la Ley del Organismo Judicial, influyen en el excesivo formalismo del procedimiento administrativo; suprimiendo el formalismo se dará la informalidad en favor del particular, gracias a esta informalidad no se requiere auxilio de abogado y cita de leyes, en los recursos administrativos.

Principio del derecho de defensa: se denomina a este principio la regla de los derechos de la defensa; impone a la administración antes de tomar toda medida que tenga carácter de sanción o más generalmente de una decisión referente a un comportamiento personal del interesado, el deber de advertirle y de invitarle a que se defienda.

El derecho a ser oído o la regla de escuchar a la otra parte, obliga al funcionario y al empleado a reconocer la publicidad del procedimiento administrativo, se refiere a la notificación de todas las actuaciones administrativas: audiencias, reconocimientos, peritajes, inspecciones, sin descartar la secretividad en casos excepcionales, previstos



legalmente.

Parte fundamental del derecho de defensa es el derecho de ofrecer y proporcionar pruebas y la obligación de los funcionarios y empleados de tramitar toda prueba propuesta, que sea razonable.

Constitucionalmente el derecho de defensa se fundamenta en la declaración de que la defensa de la persona y sus derechos, ambos son inviolables. Nadie será condenado ni privado de sus derechos sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal (ante autoridad o funcionario público, u organización pública). Ninguna persona puede ser juzgada por tribunales especiales o secretos o por procedimientos que no estén preestablecidos, Artículo 12 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Finalmente la Constitución reconoce el derecho de hacerse auxiliar profesionalmente, si así conviene a los intereses de la persona.

Principio de imparcialidad: en las decisiones administrativas que puedan causar perjuicio al interesado no deben intervenir autoridades que tengan intereses contrapuestos a los intereses del interesado.

La imparcialidad obliga al funcionario y al empleado a basar sus actuaciones en la igualdad de oportunidades.



Principio del procedimiento escrito: el procedimiento debe ser escrito y solo en excepción puede ser oral. En las organizaciones públicas de Guatemala el procedimiento es escrito y raras veces es oral. Legalmente puede estar prevista la oralidad. La informalidad, la rapidez y la eficacia pueden obligar al procedimiento oral no previsto legalmente. Lo escrito prevalece en tal forma que hasta la entrega de documentos o de copias se lleva a cabo si hay solicitud escrita. La Ley podrá establecer la obligación de que ciertas diligencias sean escritas y orales.

Principio del procedimiento sin costas: las resoluciones administrativas no condenan en costas, hasta fecha reciente condenaban al pago del impuesto del papel sellado, suprimido este impuesto, las resoluciones ya no ordenan su reposición.

Principio de sencillez, rapidez, economía y eficacia: este principio recoge el ideal de la administración moderna que ya el procedimiento administrativo debe ser simple, fácil y sin complicaciones con rapidez en los tramites que pueden llevarse a cabo, sin esperar el vencimiento de los términos y así evitar el procedimiento burocrático lento, complicado y cargado de excesiva cantidad de traslados, que culminan luego de mucho tiempo después de varios trámites.

Con relación a la economía, se trata de evitar pérdida de tiempo que consecuentemente no se aumenten costos y gastos.

Al hablar de eficacia, significa la obtención de resultados positivos.

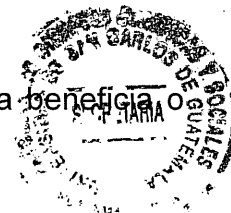


3.2 Elementos del procedimiento administrativo

Los elementos del procedimiento administrativo se pueden clasificar de la siguiente manera:

- **Iniciación de oficio, a petición de interesado:** significa que el procedimiento lo inicia cada organización pública, de acuerdo con su interés, sin descartar que también lo inicia el interesado por su iniciativa; lo encontramos regulado en el Artículo 28 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala.
- **El procedimiento puede iniciarse de oficio y posteriormente el interesado lo impulsa por su interés.** En la práctica en las diferentes organizaciones sucede que el funcionario y el empleado impulsan o paralizan el procedimiento dependiendo de sus intereses y conveniencias, es aquí cuando el interesado deberá intervenir en el proceso.
- **El órgano administrativo:** todo procedimiento administrativo debe sustentarse ante órganos administrativos competentes, teniendo en cuenta que el órgano administrativo es el conducto por el cual se manifiesta la voluntad del Estado.
- **Competencia administrativa:** es la facultad legal que tienen los órganos administrativos para poder actuar, todo órgano administrativo debe tener competencia administrativa, par poder resolver en determinados casos.
- **El administrado o particular:** es otro elemento indispensable en el procedimiento

administrativo ya que es a este al que el acto o resolución administrativa beneficia o perjudica.



3.3 Características

En el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en 1971, se acordaron conclusiones sobre las características fundamentales que debe contener el procedimiento administrativo de las cuales pueden mencionarse las siguientes:

a) Audiencia a los interesados: previo a que el órgano administrativo emita una resolución final dentro del procedimiento administrativo, debe quedar garantizado que al particular se le concedió la audiencia correspondiente previo a dictar resolución o acto administrativo, en ningún caso se puede dejar de escuchar al interesado de un expediente, ya que se estaría violando uno de los principios fundamentales del procedimiento administrativo y también el principio constitucional de defensa.

b) Prueba legal: significa que cuanto documento aporte el interesado y diligencias se realicen, constituye medio probatorio a favor y en contra de la petición del interesado, toda vez que el documento y el tramite sean fundamentados en leyes y reglamentos, tomando en cuenta que al ser impulsado de oficio el procedimiento administrativo, es el administrador quien debe recabar las pruebas correspondientes, de manera que el funcionario o empleado público puedan resolver exclusivamente con fundamento en lo que se ha podido probar.



Por rigidez tradicional el funcionario y el empleado no aportan pruebas, sino que las solicitan al interesado; las resoluciones de trámite y las resoluciones definitivas se dictaminan con base en las pruebas que se han tenido a la vista, en el campo administrativo se permite todo medio de prueba admitidas en el derecho común. La rigidez tradicional es sustituida por la posibilidad de que el funcionario y el empleado produzcan pruebas por su cuenta para agilizar el procedimiento y establecer la veracidad de las cosas.

c) Fijación de plazo: se encuentra establecido en el Artículos 28 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala, y en el artículo 10 inciso f) de la Ley de Amparo, en donde se establece que existen plazos fijados y al no estar deberán aplicarse los treinta días que establece, como garantía para los administrados. La fijación del plazo es por medio del cual la administración debe resolver, tener en consideración los medios de prueba que deban practicarse.

d) Análisis de la prueba: el administrador debe utilizar los principios que están asignados al procedimiento administrativo de una manera eficaz en todos los actos que puedan afectar al particular, atendiendo el interés general, debiendo aplicar primordialmente los principios de derecho, basados en una resolución justa.

e) Notificación a los interesados: toda resolución administrativa debe hacerse saber a los administrados que intervienen en el procedimiento administrativo y la administración por medio de la notificación. Notificar al interesado significa hacer de su conocimiento



que existe un procedimiento abierto en su contra o bien si el procedimiento es a petición de parte; asimismo, hacerle saber lo que el órgano administrativo resolvió sobre determinado caso.

3.4 Etapas del procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo es una serie de etapas en la cual se van desarrollando los actos o disposiciones administrativas, en Guatemala el procedimiento administrativo cuenta con varias etapas las cuales no han sido unificadas en una sola ley.

El autor Calderón Morales cita: "Fundamentalmente las etapas que se debe desarrollar en todo Procedimiento Administrativo son:

- a) Inicio de oficio
- b) Inicio a petición de parte
- c) Decreto de trámite
- d) Notificaciones
- e) Intervención de terceros
- f) Diligencias
- g) Inspecciones
- h) Informes
- i) Declaraciones
- j) Expertajes
- k) Documentos



- l) Dictámenes Jurídicos y Técnicos
- m) Intervención de la Procuraduría General de la Nación
- n) Análisis de evidencia o información recabada
- ñ) La resolución de fondo o resolución originaria”.⁴

Iniciación: los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada.

Iniciación de oficio: los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa del administrador o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

Iniciación a petición de interesado: existen tres formas por las cuales se puede iniciar el procedimiento administrativo:

- a) A petición personal del interesado
- b) Por denuncia de un administrado contra otro
- c) Por impugnación de una resolución administrativa.

a) A petición personal del interesado: se puede interponer de dos formas, por escrito cuando se hace por medio de solicitudes, formularios o memoriales dirigidos al órgano administrativo y a petición verbal, se inicia un expediente administrativo es permitido cuando se trata de interponer alguna denuncia y es el administrador quien deja

⁴ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho procesal administrativo**, Pág. 55.



constancia por escrito de lo expuesto.

b) Por denuncia de un administrado contra otro: esta manera de iniciar un proceso administrativo se da cuando un particular se ve afectado por otro, causando algún daño o infracción o violación de leyes o de un reglamento y de esta manera afectar el interés público.

c) Por impugnación de una resolución administrativa: este caso se da cuando un particular se ve afectado en su derechos e intereses, por la decisión de un órgano administrativo, la cual ha sido manifestada por medio de una resolución, misma que puede ser impugnada legalmente a través de los recursos administrativos que regula ley, según sea el caso.

Las solicitudes que se formulen ante un órgano administrativo deberán contener como mínimo las siguientes formalidades:

Nombre del órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige, nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones, hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud, lugar y fecha, firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.



Cuando las pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas tengan contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, pueden ser formuladas en una única solicitud, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos dispongan otra cosa.

Los solicitantes pueden acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar el caso correspondiente, los cuales deberán ser admitidos y tomados en cuenta por el órgano al que se dirijan.

Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos señalados anteriormente, y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, o presenta errores o deficiencias que puedan ser subsanables, se requiere al interesado para que, subsane las faltas o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada mediante resolución expresa en todos los procedimientos y al notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

En el caso que la solicitud de iniciación presentare errores, deficiencias u omisiones insubsanables a juicio del tribunal, esta será rechazada; todo lo anterior con base y fundamento en el Artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Providencias de tramite: son las resoluciones que emita el órgano administrativo cuando se inicia o tramita un procedimiento administrativo, las resoluciones administrativas

serán emitidas por autoridades competentes, citando las normas reglamentarias en que se fundamenta, dichas resoluciones deberán ser notificadas al particular.



La Ley de lo Contencioso Administrativo señala, "las resoluciones pueden ser de trámite cuando es iniciado un expediente administrativo y en las mismas se podrán realizar en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo".

Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo legal establecido al efecto.

Notificaciones: es el medio legal por el cual el órgano administrativo, comunica a los interesados, las actuaciones y decisiones que se desarrollan dentro de un expediente administrativo

Para que legalmente puedan exigirse o exonerarse obligaciones o derechos a los administrados, deben ser fehacientemente notificadas las resoluciones del órgano administrativo; dentro del plazo de notificación los interesados podrán legalmente oponerse o cumplir la decisión que el órgano administrativo emita.

Al cumplirse legalmente con la notificación, empezará a surtir efectos jurídicos, basados en la decisión emitida por el órgano administrativo.



Diligencias: antes de emitir una resolución final, dentro del proceso administrativo se pueden realizar diligencias como apoyo o fundamento a la solicitud del administrado, mismas que ayudaran al administrador a basar su decisión en una resolución justa conforme a derecho.

“El diligenciamiento consiste, en que una vez formulad la solicitud por la persona solicitante e iniciado el procedimiento, comienza la colaboración material de los órganos encargados de la recepción de las pruebas y su incorporación material al expediente”.⁵

Entre las diligencias que se pueden realizar podemos mencionar: inspecciones, informes, declaraciones, peritajes, documentos, dictámenes, intervención de la Procuraduría General de la Nación, etc.

Las diligencias deben ser cumplidas y desarrolladas basadas en el principio de celeridad, dentro de los plazos establecidos legalmente.

Por medio de las diligencias, son tomados en cuenta los hechos relevantes para emitir la decisión dentro de un procedimiento administrativo, dichas diligencias pueden acreditarse por cualquier medio de prueba.

El procedimiento puede finalizar por: La resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y la declaración de caducidad; también producirá la terminación

⁵ Ibid. Pág. 60.

del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.



La resolución: “es la manifestación de voluntad del órgano administrativo, plasmado en un documento, que desde el momento en que se encuentra debidamente notificado empezara producir efectos jurídicos a favor o perjuicio del administrado”.⁶

La resolución que pone fin al procedimiento decide todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso, pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la administración de iniciar de oficio un nuevo procedimiento.

La administración en ningún caso puede abstenerse de resolver bajo pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la in admisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el Artículo 29 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Desistimiento y renuncia: todo interesado puede desistir de su solicitud o, cuando ello

⁶ Ibid. Pág. 68.

no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos.



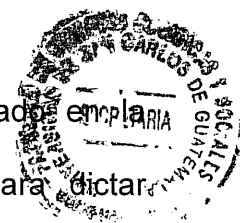
Si el escrito de iniciación se formula por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectarán a aquellos que la hubiesen formulado. Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia.

La administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en el mismo, terceros interesados, solicitaren éstos su continuación, la cual podrán formular en el plazo legal, luego que fueron notificados del desistimiento. Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.

Caducidad: en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo de conformidad al Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Terminado este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.

No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la complementación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.



La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente suscitarse para su definición y esclarecimiento.

CAPÍTULO IV



4. Conceptos y diferencias entre motivo, motivación y fundamentación en las resoluciones administrativas

En el presente capítulo desarrolla los conceptos y diferencias que existen entre el motivo, la motivación y la fundamentación, la importancia de fundamentar las resoluciones administrativas a efecto de cumplir con lo establecido en las normas legales.

4.1 Motivo

El motivo del acto administrativo es el antecedente que lo provoca y funda sus realizaciones.

Son las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza el acto.

El motivo puede ser una situación de hecho o de derecho o acto ya realizado, ejemplo: así en la provisión de un concurso de oposición, el motivo es la existencia de vacantes, en una sanción disciplinaria, la comisión de una falta.



En lo que respecta a la causa o motivo, es evidente que el funcionario solo puede actuar si y sólo si, se produce en la realidad concreta un hecho o conjunto de hechos que se encuentran previamente establecidos en una norma legal. De lo contrario, debe abstenerse de producir actuaciones o emitir resoluciones que no hayan sido expresamente establecidas en los textos legales.

4.2 Motivación

La motivación aparece cuando en el acto existe la posibilidad de la discrecionalidad por parte del funcionario público. Si un acto es discrecional debe motivarse, si un acto es totalmente reglado no sería necesaria la motivación.

Motivación es la expresión o constancias de que dicho motivo existe o que concurre en el caso concreto. Motivo y motivación son matices de un mismo concepto o idea pero son cosas distintas, motivación no es otra cosa que un aspecto o ingrediente del elemento formal del acto administrativo que tiende a poner de manifiesto la juridicidad del acto emitido.

La motivación se hace patente en los actos escritos, no existiendo la necesidad de motivar el acto administrativo, una relación inmediata de casualidad lógica entre la declaración y las razones que lo determinaron.

Si bien la motivación debe contener las razones de hecho y de derecho que determinaron el dictado del acto, no es necesaria una relación sucinta que sea

Se puede decir que la fundamentación es la aplicación de las normas que se establecen dentro de un ordenamiento jurídico.



En cuanto a que debe de entenderse por fundamentación jurídica, basta con afirmar que consiste en la cita correcta y completa de los preceptos jurídicos que regulan la actuación autoritaria de que se trate.

Siendo la garantía de debida fundamentación y motivación de los actos administrativos pilar esencial de nuestro sistema jurídico, considero que resulta importante y necesario reflexionar en torno a la interpretación que la administración publica, le ha dado a tal prerrogativa fundamental, adquiriéndose consecuentemente, un concepto más claro y objetivo de lo que debe de entenderse por su observancia o inobservancia por parte de la autoridad administrativa.

Consecuentemente, es indiscutible que la fundamentación y motivación de un acto de autoridad que resulta requisito sine qua non de su propia existencia. La inobservancia de tales imperativos da lugar a que una resolución de la administración adolezca de encontrarse confeccionada en forma contraria a derecho.

4.4 Diferencias entre causa, motivo, motivación y fundamentación

Se diferencia de la motivación, en tanto motivo (o causa) es la circunstancia de hecho impuesta por la ley para justificar la emisión del acto y motivación es la expresión o

constancias de que dicho motivo existe o que concurre en el caso concreto, de lo que se sigue que motivo y motivación son matices de un mismo concepto o idea pero son cosas distintas, motivación no es otra cosa que un aspecto del elemento formal del acto administrativo que tiende a poner de manifiesto la juridicidad del acto emitido y la fundamentación es la base legal que el administrador utilizo para basarse en una decisión apegada a derecho y no a su voluntad.



Por lo cual toda resolución administrativa debe estar suficientemente fundada y motivada, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

4.5 Resoluciones administrativas

El autor Hugo Calderón define la resolución administrativa como: "un documento que soporta la decisión de la administración pública y que contiene un acto administrativo, el que se puede definir como declaración unilateral del órgano administrativo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos para el particular, siendo de manera sancionatoria o de tramite".¹

¹ Calderón Morales, Hugo Haroldo, "Derecho Procesal Administrativo", Pág. 68.

El Artículo 3 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece: “Forma. Las resoluciones administrativas serán emitidas por autoridad competente, con cita de las normas legales o reglamentarias en que se fundamenta. Es prohibido tomar como resolución los dictámenes que haya emitido un órgano de asesoría técnica o legal.



Las resoluciones serán notificadas a los interesados personalmente citándolos para el efecto; o por correo que certifique la recepción de la cédula de notificación. Para continuar el trámite deberá constar, fehacientemente, que el o los interesados fueron debidamente notificados con referencia expresa de lugar, forma, día y hora”.

La resolución administrativa consiste en una orden escrita dictada por la administración pública, que tiene carácter general, obligatorio y permanente, y se refiere al ámbito de competencia del servicio, la cual debe emitirse apegada a derecho. Las resoluciones se dictan para cumplir las funciones que la ley encomienda a cada servicio público.

En cuanto a su ámbito material, la resolución alcanza a todo aquello que complementa, desarrolle o detalle a la ley en la esfera de competencia del servicio público.

En cuanto al territorio, las resoluciones pueden tener alcance nacional o local, tratándose de servicios descentralizados.



4.6 Clases de resoluciones

Las clases de resoluciones se encuentran establecidas en el Artículo 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, que establece: “Clases. Las resoluciones serán providencias de trámite y resoluciones de fondo. Estas ultimas serán razonadas, atenderán el fondo y serán redactadas con claridad y precisión”.

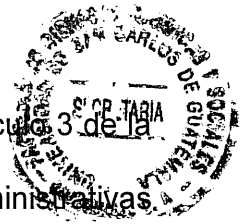
Las resoluciones administrativas son de dos clases: de trámite y de fondo.

Las resoluciones de trámite: Son las que indican que se ha iniciado el procedimiento y en las que señala cuales son las diligencias que se van a realizar en el procedimiento administrativo.

Las resoluciones de fondo: Son las que contienen la finalidad del procedimiento administrativo y la que produce efectos jurídicos al particular, deniega, autoriza, impone la multa o restringe derechos.

4.7 Obligación de fundamentar las resoluciones administrativas

Las resoluciones de la administración pública en su mayoría carecen de fundamentación, la presente investigación tiene con fin poder establecer la necesidad que la administración pública tiene de que las resoluciones que emiten deben de contener su fundamentación, que consiste en emitir una resolución con base en una norma legal con los motivos que dieron lugar a la misma, tomando en cuenta que las



bases legales para dictar una resolución las encontramos emitidas en el Artículo 3 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, que establece las resoluciones administrativas deberán ser emitidas por autoridad competente, con la debida cita de las normas legales en que se fundamenta.

Toda resolución de la administración publica tiene que tener una motivación que implica que el acto administrativo, debe ser explicado las razones de hecho y derecho que lo fundamenta, las resoluciones deben hacerse una relación directa y concreta de los hechos y el derecho del caso específico, conlleva también la exposición de las razones que justifican la decisión adoptada.

La motivación de los actos resolutorios, es una exigencia de la ley que pretende y requiere que se expresen las razones que sirven de fundamento a la decisión y el derecho a la motivación de la resolución sancionadora es un derecho instrumental a través del cual se consigue la realización de las restantes garantías constitucionales que igualmente resultan aplicables al procedimiento administrativo.

De ese modo, la motivación debe contener fundamentos que expresen suficientemente el proceso lógico y jurídico de la decisión administrativa y obedecen a la necesidad de que llegue a conocimiento del administrado para la correcta defensa de sus derechos, por ser esta vía la única manera de poder detectar la motivación de la decisión administrativa y oponerse a la que entienda supone un motivo de arbitrariedad de los poderes públicos prescrita en la Constitución Política de la República de Guatemala,



como garantía inherente al derecho de defensa que la misma eleva a la categoría de fundamental.

La motivación de las resoluciones administrativas, al incidir en los derechos de los administrados, es necesaria en el tanto constituye un parámetro de legalidad de la actuación administrativa y su ausencia restringe o limita las posibilidades de su tutela judicial.

En el contexto constitucional, el requerimiento de motivación de los actos y resoluciones administrativos implica imponer una limitación al poder público, por lo que se obliga a apearse el principio de legalidad, reconocido en el artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala y a la necesidad de invocar un criterio razonable en la toma de sus decisiones.

Se trata de un mecanismo de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que garantiza la imparcialidad de la administración, de ahí que no es una mera formalidad sino un requisito sustancial que permite al administrado conocer las razones del proceder administrativo.

En definitiva, la motivación de los actos administrativos, constituye una forma de democratización de la actuación administrativa en la que se le obliga a dar cuenta a la colectividad y a los interesados del fundamento de sus decisiones, pues se traduce en una declaración de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han



llevado a la respectiva administración pública al dictado o emanación de determinado acto administrativo.

En cuanto a la motivación de los actos administrativos se debe entender como la fundamentación que deben dar las autoridades públicas del contenido del acto que emiten, tomando en cuenta los motivos de hecho y de derecho, y el fin que se pretende con la decisión.

Fundamentar los actos administrativos es una exigencia del principio constitucional del debido proceso así como del derecho de defensa e implica una referencia a hechos y fundamentos de derecho, de manera que el administrado conozca los motivos por los cuales ha de ser sancionado o por los cuales se le deniega una gestión que afecta sus intereses o incluso sus derechos subjetivos.

La obligación de fundamentar las sentencias, resoluciones y actos administrativos incluye tanto los aspectos fácticos, como jurídicos de la decisión y constituye una garantía para las partes dentro del proceso o procedimiento y para la colectividad en general.

En el caso de un procedimiento administrativo sancionatorio la debida fundamentación de las resoluciones administrativas adquiere una importancia mayor en el tanto tiene una incidencia directa sobre la forma en que el administrado o funcionario público ejercerá su derecho de defensa.

En el particular supuesto de la imputación de cargos, la administración está en la obligación de establecer con claridad los hechos imputados, no partiendo del supuesto de que el administrado o funcionario público ya los conoce sino delimitándolos en forma debida. Debe la administración señalar, con fundamento en esos hechos, cuáles son las conductas (de acción y omisión) imputadas y las eventuales responsabilidades que de ellas se derivan.



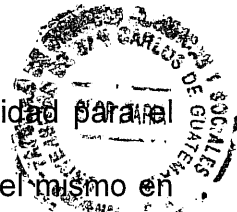
La administración pública debe de basar su actuación apegada a la norma y así garantizar a los administrados, medios que permitan, a través de órganos especiales, el control de la legalidad, juridicidad y constitucionalidad de sus resoluciones.

Las resoluciones administrativas deben ser cimentadas, significa que tienen que tener una base legal en el cual el administrador se fundamentó para tomar una decisión, esto basado en que toda decisión debe ser apegada en ley.

Todo administrado tiene el derecho que se le aplique la legalidad y la juridicidad en las resoluciones que dicta la administración pública, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes y con el contenido que las mismas señalen.

El derecho de los particulares en las resoluciones administrativas y el ejercicio de la competencia en las resoluciones administrativas tienen que protegerse de manera de brindarle a los particulares los medios de orden legal para la obtención de la administración.

Los recursos de los administrados son el remedio eficaz, rápido y de utilidad para el combate a la violación de un derecho particular y la solicitud de revisión del mismo en los procedimientos administrativos cuando estos adolezcan de fundamentación. Los recursos administrativos constituyen un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.



CONCLUSIONES



1. Los órganos de la administración pública tienen como finalidad primordial el bienestar general, bien común o equidad, siendo el medio para ese logro el correcto desempeño y prestación de los servicios públicos, para cumplir con las necesidades de los administrados, de conformidad con las atribuciones, funciones y competencias que la legislación les otorga.
2. Es obligación de la administración pública guatemalteca cuando emite una resolución administrativa, dirigir dichas resoluciones a personas individuales o colectivas, debido a que las mencionadas resoluciones y los efectos jurídicos que el acto administrativo conlleva tienen que dirigirse a determinados sujetos, siendo ellos los directamente afectados por la actuación de la administración pública.
3. Debido a que el procedimiento administrativo es la secuencia de formalidades mínimas, que garantizan las ventajas públicas y los derechos individuales de los particulares, desarrollados bajo la dirección de la autoridad administrativa o funcionarios públicos cuyo cause formal o material es la decisión o acto administrativo, este debe ser respetado, ya que el mismo a sido fundamentado en parámetros legales.
4. Las resoluciones administrativas deben ser dictadas por autoridad competente, tomándose en cuenta para el efecto normas establecidas por la ley, en las cuales se fundamenta, siendo prohibido tomar como una resolución los dictámenes



emitidos por un órgano de asesoría legal o técnica, produciendo dichas resoluciones, efectos jurídicos al administrado cuando este se encuentre debidamente notificado.

5. La debida fundamentación en las resoluciones administrativas que se emiten dentro de la administración pública guatemalteca permite que no se lesionen los derechos de los administrados así como también que se respeten los principios de legalidad y de juridicidad, como la legislación guatemalteca lo establece.



RECOMENDACIONES

1. La administración pública a través de sus órganos y entidades al realizar sus resoluciones administrativas, deben estar fundamentadas con las formalidades legales, explicando los diversos motivos fijados por la legislación , estableciendo la norma legal que dieron lugar a la misma explicando las razones de hecho y derecho, para que estas no sean impugnadas cuando carecen de fundamento legal
2. Es necesario que el Estado realice los servicios públicos, modificando su regulación a efecto de mejorar las condiciones para la prestación del servicio público y aprovechar así los adelantos tecnológicos, por ejemplo equipo moderno, entre otros.
3. Se hace necesario que las entidades de la administración pública cumplan con los requisitos y motivos para los distintos procedimientos administrativos que se desarrollan dentro de los órganos de la administración pública, para establecer si son de competencia pública.
4. Las diferentes entidades de la administración pública deben divulgar por los medios de comunicación, los medios de impugnación existentes en la ley para que los administrados que sientan que sus derechos han sido violentados por una resolución administrativa puedan modificar, revocar, corregir o anular las



resoluciones administrativas cuando las mismas adolecen de errores, deficiencia, ilegalidades y falta de fundamentación cuando estas les afecten.

5. Se debe de crear por parte de la administración pública una institución encargada de llevar un control del procedimiento dentro de las diferentes instituciones para emitir resoluciones administrativas y que estas sean conforme a las normas legales.

BIBLIOGRAFÍA



- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría del derecho administrativo**. Universidad Autónoma de México, México D. F.: Ed. Porrúa, 1975.
- BAZDRESCH, Luis. **Las garantías individuales**. 3ª. ed. México D. F., México: Ed. Trillas. 1986.
- BIELSA, Rafael. **La Función Pública, derecho constitucional**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Roque de Palma. 1972.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S. R. L., 2006.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**. 6ta. ed., Guatemala, Guatemala: Ed. Orión, 2005.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte especial**. 5ta. ed., Guatemala, Guatemala: Ed. Orión, 2005.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**, 8ª. ed., Guatemala, Guatemala: Ed. Estudiantil FENIX, 2004.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. T 1; 14ª. ed., Guatemala, Guatemala: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.
- CERNASI, Jorge. **Derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. El Coloquio, 1992.
- DE PINA VARA, Rafael. **Diccionario de derecho**. 29ª. ed. México D. F., México: Ed. Porrúa. 2000.
- DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel. **Compendio de derecho administrativo**. 1ª. ed., México D. F., México: Ed. Cárdenas, 1981
- Diccionario de la lengua española**, (s. e.), Madrid, España: Ed. Océano, 1989.
- DIEZ, Manuel María. **Compendio de derecho administrativo**. 1ª. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Plus Ultra. 1981.
- FERNANDEZ DE CASTRO, Pablo. **El acto administrativo, la delegación de facultades y la anulabilidad del acto administrativo**. En el ámbito jurídico, mar/2001 [Internet] <http://www.ambito-juridico.com.br/aj/da0028.htm> (para citar este artículo siempre se debe colocar en el buscador).
- FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo. **Los contratos administrativos**. 4ª. ed. España, España: Ed. Librería general de Victoriano. 1927.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. 21ª. ed., México D. F., México: Porrúa, 1981.



GARCINI GUERRA, Héctor. **Derecho administrativo**. 1ª. ed. La Habana, Cuba: Ed. Pueblo y Educación, 1982.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública (Temas de derecho administrativo)**, (s. e.), Guatemala, Guatemala: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales USAC, 1990.

GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo**. t. I; (s. e.), Buenos Aires Argentina: Fundación de Derecho Administrativo, 2003.

GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo**. t. II; (s. e.), Buenos Aires Argentina: Fundación de Derecho Administrativo, 2003.

GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo**. t. III; (s. e.), Buenos Aires Argentina: Fundación de Derecho Administrativo, 2003.

PENAGOS, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. 1ª. ed. Colombia: Ed. Librería del Profesional, 1982.

REYES PONCE, Agustín. **Administración de empresas, parte I**. México: Ed. Limusa, 1980.

ROYO VILLANOVA, Antonio. **Elementos de derecho administrativo**. 10ª. ed. Valladolid, España: Imp. Castellana, 1927.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo**. México, México D.F., Ed. Porrúa. 1990.

Legislación:

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

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto número 1-86 del Congreso de la República de Guatemala, 1986.

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

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

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto 93 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Decreto número 63-88 del Congreso de la República de Guatemala.

