

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



EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA INTERPOSICIÓN DEL PROCESO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

DARVIN HUMBERTO PÉREZ LÓPEZ

GUATEMALA, NOVIEMBRE 2012

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

**EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA INTERPOSICIÓN DEL PROCESO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

DARVIN HUMBERTO PÉREZ LÓPEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, noviembre 2012

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

DECANO:	Lic.	Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II:	Lic.	Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic.	Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br.	Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V:	Br.	Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIA:	Licda.	Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic.	David Sentés Luna
Vocal:	Lic.	Jaime Amílcar González Dávila
Secretario:	Lic.	Obdulio Rosales Dávila

Segunda Fase:

Presidente:	Lic.	Manuel Vicente Roca Menéndez
Vocal:	Lic.	Jorge Eduardo Avilés Salazar
Secretario:	Lic.	Ronaldo Amílcar Sandoval Amado

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



Licenciado Erwin Iván Romero Morales.
5 Calle 12-05 zona 08, Mixco
Ciudad San Cristóbal, Sector B-3, Condominio Las Ceibas.

Guatemala, 08 de Marzo de 2012

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.
PRESENTE.

FACI

CIAS

08 MAR 2012

Firma 

Licenciado Castro Monroy:

Estimado Licenciado Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, en cumplimiento del nombramiento recaído en mi persona para realizar la asesoría de la Tesis del estudiante **DARVIN HUMBERTO PÉREZ LÓPEZ**, sostuve varias reuniones con dicho estudiante, en donde se procedió a verificar la metodología y sistemática que se utilizó en el trabajo presentado, así como los aspectos de fondo del mismo, para lo cual manifiesto lo siguiente:

- 1.- En el trabajo presentado, se establecen criterios y contenido científico desde el punto de vista jurídico, que permite una integración del conocimiento de la figura de la Administración Pública, el Acto Administrativo, el Procedimiento Administrativo, el Proceso Contencioso Administrativo, así como la integración con las normas aplicables con las cuales se apoya el criterio del sustentante.
- 2.- Dentro de la metodología utilizada, se encuentra el método analítico y el sintético, así como el deductivo e inductivo, se aplicó conocimientos relativos a la interpretación y aplicación de las normas referentes al Principio de Igualdad y su análisis en la interposición del Proceso Contencioso Administrativo en el ámbito Tributario, cumpliéndose los objetivos trazados en el plan general de investigación.
- 3.- El sustentante aplicó con mucha propiedad las técnicas de redacción en esta clase de trabajos, logrando con rigor científico desarrollar figuras en forma concreta y detallada.
- 4.- Que el trabajo realizado es un aporte para los estudiantes y los profesionales del Derecho, por el acertado enfoque que le da el investigador, encuadrándolo en el Derecho, la teoría general del proceso, la justicia constitucional guatemalteca y la administración pública, toda vez que el tema desarrollado es producto de la realidad jurídico-jurisprudencial nacional, de ahí su análisis y proposición para la



Licenciado Erwin Iván Romero Morales.
5 Calle 12-05 zona 08, Mixco
Ciudad San Cristóbal, Sector B-3, Condominio Las Ceibas.

superación de las discriminaciones señaladas en cuanto al plazo establecido para la interposición del Proceso Contencioso Administrativo.

5.- Las conclusiones y recomendaciones concuerdan con el problema planteado, su justificación, hipótesis y el contenido de la investigación. Las recomendaciones han sido aportadas con la susceptibilidad de que, al ser ejecutadas, contribuirán para la solución del problema investigado y las mismas permiten observar un claro panorama general del Principio de Igualdad en la Interposición del Proceso Contencioso Administrativo en el ámbito tributario.

6.- Con respecto a la bibliografía de soporte, considero que la misma fue acorde y suficiente para el desarrollo de todas y cada una de las partes del contenido.

Luego de analizar algunos aspectos de fondo sobre el trabajo, **“VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE IGUALDAD EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CON RELACIÓN AL PLAZO PARA INTERPOSICIÓN DE LA DEMANDA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 23 DE LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL ARTÍCULO 161 DEL CÓDIGO TRIBUTARIO”**, se optó por denominar al mismo **EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA INTERPOSICIÓN DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, considero que en el mismo y su elaboración se cumplió con la sistemática planteada, concretándose el trabajo de tesis en seis capítulos, que desarrollan efectivamente cada uno de los temas necesarios dentro del análisis promovido.

Por lo anterior, considero que el trabajo de tesis revisado, reúne y cumple con todos los requisitos necesarios que establece esa casa de estudios para su elaboración, específicamente, el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, en razón de lo cual doy mi dictamen en forma favorable al mencionado trabajo de tesis.

Sin otro particular me suscribo de usted, en forma respetuosa,

Erwin Iván Romero Morales
ABOGADO Y NOTARIO

Licenciado Erwin Iván Romero Morales, Colegiado 3928.
5 Calle 12-05 zona 08, Mixco
Ciudad San Cristóbal, Sector B-3, Condominio Las Ceibas.
Teléfono: 24808779-57028188.



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

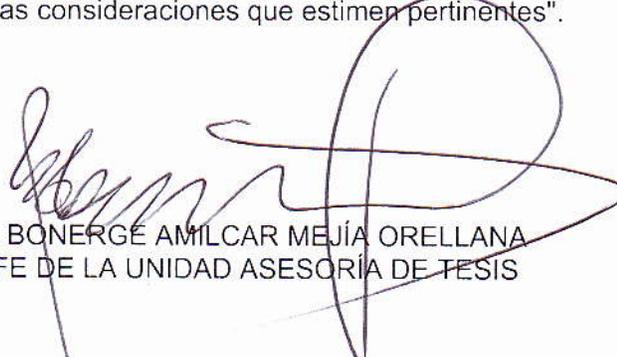
Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 02 de julio de 2012.

Atentamente, pase a la LICENCIADA DORA LIZETT NÁJERA FLORES, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del estudiante DARVIN HUMBERTO PEREZ LOPEZ, intitulado: "EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA INTERPOSICIÓN DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO".

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


DR. BONERGÉ AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
BAMO/iyf.





FLORES, LUNA, NAJERA, RAXTUN
& ASOCIADOS
Abogados y Notarios
Avenida Reforma 8-60 Zona 9 Edificio Galerías Reforma Torre II sexto nivel oficina 604

Guatemala de la Asunción, 18 de julio del 2012

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

Señor Jefe de la Unidad de Tesis:

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
18 JUL, 2012
Firma _____

Deferentemente me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que de conformidad con lo resuelto en providencia de fecha dos de julio del año dos mil doce, en la que se me designa como revisor del trabajo de tesis del Bachiller Darvin Humberto Pérez López , para lo cual emito el dictamen siguiente:

1. **Del título de la investigación:** El estudiante Pérez López, sometió a mi consideración la tesis titulada **EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA INTERPOSICIÓN DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, para la asesoría correspondiente. Analizado el tema se llegó a la conclusión tanto de la suscrita como del estudiante, que se encuentra adecuado en forma técnica, jurídica y científicamente.
2. **Opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis:** De la revisión realizada al trabajo de tesis relacionado, se puede concluir que el mismo cumple con los requisitos establecidos en el artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, relativos al contenido científico y técnico de la tesis, en virtud que el presente trabajo llena las expectativas deseadas y exigidas por dicho normativo, en virtud de haberse utilizado dichos aspectos al desarrollarse la investigación del caso.
3. **Respecto de la metodología y técnicas de investigación utilizadas:** Para el desarrollo del presente trabajo se utilizaron métodos y técnicas adecuadas para este tipo de investigación, siendo estos analítico, científico y sintético y así como técnicas bibliográficas y documental, para la indagación respectiva, todo con el propósito de facilitar el desarrollo investigativo, haciendo el trabajo de campo más práctico y efectivo con la aplicación de dichos instrumentos.
4. **De la redacción utilizada:** Se observó que en todo el contenido de la tesis la redacción se acopló al contenido de la materia, la que está conforme a las



FLORES, LUNA, NAJERA, RAXTUN
& ASOCIADOS

Abogados y Notarios

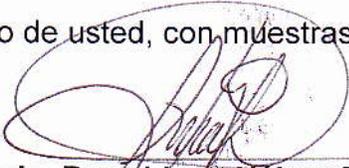
Avenida Reforma 8-60 Zona 9 Edificio Galerías Reforma Torre II sexto nivel oficina 604

normas de la Real Academia de la Lengua Española, por lo que la contribución científica de la misma es de suma importancia para su estudio e investigación.

5. **Respecto de la contribución científica:** Se puede observar que el trabajo desarrollado, sigue el contenido científico que para este tipo de investigación se requiere, pues del estudio de todo el contexto se puede apreciar el plazo diferente de interposición del Proceso Contencioso Administrativo, y como específicamente su uniformidad redundaba en beneficio del conglomerado Social.
6. **De las conclusiones y recomendaciones:** Se pudo establecer que el estudiante referido, hizo hallazgos dentro de su investigación, que a mi consideración son adecuados y que las recomendaciones y conclusiones son congruentes con el trabajo realizado.
7. **De la bibliografía utilizada:** Finalmente se constató que en desarrollo y culminación del informe final de la tesis, se utilizó doctrina de autores nacionales y extranjeros, así como fue analizada la legislación interna, como de otros países, para el estudio del derecho comparado, por lo que a mi criterio son adecuados.

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

Sin otro particular, me suscribo de usted, con muestras de consideración y aprecio


Licda. Dora Lizett Najera Flores
COLEGIADA 3057





FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 01 de octubre de 2012.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante DARVIN HUMBERTO PÉREZ LÓPEZ, titulado EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA INTERPOSICIÓN DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyr.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'BAMO/iyr.'.

Lic. Avidán Ortíz Orellana
DECANO



Rosario





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por ser mi creador, la luz que ha guiado mi camino y mi refugio en los momentos difíciles. Padre te agradezco infinitamente que me hayas permitido alcanzar tan anhelada meta.
- A MI PADRE:** Humberto Faustino Pérez Herrera. Padre hoy más que nunca te extraño, son tantas cosas que te quise compartir, pero sé que donde estés te encuentras feliz, tengo la certeza que Dios te ha dado el descanso eterno y hoy te encuentras desde un lugar especial observando el fruto de los valores que en mí inculcaste.
- A MI MADRE:** Amanda Enedina López López. Madre, eres el ser que más admiro, eres un ejemplo de lucha, fortaleza, amor y de entrega a tus hijos, sé que tu camino no ha sido fácil, sin embargo, por más difíciles que fueron las pruebas que enfrentaste, has logrado salir avante e impulsar a cada uno de nosotros, instándonos a ser mejores cada día, te amo, admiro y te doy las gracias por tanto amor y abnegación, que éste logro que hoy obtengo gracias a ti, sea una humilde recompensa a todos tus sacrificios, madre te amo.
- A MIS HERMANOS:** Eddie, Mice, July y Shený. Gracias por su apoyo y ayuda incondicional, por creer y confiar en mí, permanecer siempre unidos en nuestras alegrías y sufrimientos. Los amo profundamente.
- A MI ESPOSA E HIJA:** Amor te agradezco por todo el apoyo que me has dado, te amo, gracias por la paciencia y a ti Paula Maria eres mi vida entera, eres mi inspiración, te amo, gracias por hacerme tan feliz.
- A MIS SOBRINOS:** Carlitos, Yasmi, Helen, Manuel, Javier, Humberto, Emily y Daniel. Por su cariño incondicional, los quiero mucho.
- A TODA MI FAMILIA:** En especial a mi abuelito Catalino López Herrera (Q.E.P.D.), a mi abuelita Paula Fernández (Q.E.P.D.), a mis tíos Ana María Natalina López, (Q.E.P.D.), Cecy López y a tío Fidel de León y a mi primo Hugy por haber sido un apoyo constante en los momentos difíciles de mi vida; y a mis cuñados Carol y Noé por su apoyo moral.



- A LOS LICENCIADOS:** Beatriz Ofelia de León de Barreda, por el apoyo brindado, Lizett Najera, Gerardo Prado. Con especial cariño respeto y admiración. Les agradezco profundamente.
- A MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO:** En especial a Susanne, Luis, Jorge, Jonhy, Winston y Leslie, gracias por su motivación.
- A MIS AMIGOS:** Con cariño especial a Luis Salazar, Doña Alfonsa, Edwin, Vinicio, Sergio, Gaby, Nadia, Arnulfo, Jenhy y Elda gracias por su confianza y amistad.
- A MI ASESOR DE TESIS:** Licenciado Erwin Ivan Romero Morales, por su amistad, apoyo y sobre todo por sus consejos en la realización del presente trabajo.
- ESPECIALMENTE:** A la Universidad de San Carlos de Guatemala y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. La administración pública.....	1
1.1. Elementos de la administración pública.....	2
1.1.1. Elementos esenciales de la administración pública.....	3
1.2. Principios de actuación de la administración pública.....	4
1.2.1. Centralización.....	4
1.2.2. Descentralización.....	5
1.2.3. Desconcentración.....	6
1.2.4. Autonomía administrativa.....	8

CAPÍTULO II

2. El acto administrativo.....	11
2.1. Principios.....	12
2.2. Definición de acto administrativo.....	13
2.3. Características del acto administrativo.....	15
2.3.1. Presunción de legitimidad.....	15
2.3.2. La ejecutividad.....	15
2.3.3. La unilateralidad.....	16
2.3.4. La revocabilidad.....	17
2.3.5. La impugnabilidad.....	18
2.4. Revisión de los actos administrativos.....	18



CAPÍTULO III

	Pág.
3. El procedimiento administrativo.....	23
3.1 Definición.....	23
3.2. El expediente administrativo.....	24
3.3. Las partes en el procedimiento administrativo.....	25
3.4. Fases del procedimiento administrativo.....	26
3.4.1. Inicio.....	26
3.4.2. Diligencias.....	28
3.4.3. Resolución final.....	29
3.4.4. Ejecución.....	30
3.5. Los recursos administrativos.....	31
3.5.1. Los recursos en la administración central.....	35
3.5.1.1. Revocatoria.....	35
3.5.1.2. Reposición.....	36
3.5.2. Procedimiento del recurso administrativo.....	37
3.5.3. Los recursos en la administración tributaria.....	41
3.5.4. Efectos de la resolución del recurso.....	42

CAPÍTULO IV

4. El proceso contencioso administrativo.....	45
4.1. Jurisdicción contenciosa administrativa.....	45
4.1.1. Naturaleza jurídica del tribunal contencioso administrativo.....	47
4.1.2. Competencia del tribunal contencioso administrativo.....	48
4.2. El proceso contencioso administrativo.....	50
4.2.1. Naturaleza jurídica.....	51
4.2.2. Principios del proceso contencioso administrativo.....	52
4.2.2.1. Impulso procesal.....	52
4.2.2.2. Congruencia.....	53
4.2.2.3. Inmediación.....	53

4.2.2.4. Concentración.....	54
4.2.2.5. Publicidad.....	54
4.2.2.6. Gratuidad.....	55
4.2.3. Procedencia e improcedencia del proceso.....	55
4.2.4. Las partes en el proceso contencioso administrativo.....	57
4.2.5. Etapas del proceso contencioso administrativo.....	58
4.2.5.1. La demanda.....	59
4.2.5.2. Subsanción de errores y rechazo de la demanda.....	60
4.2.5.3. Solicitud de antecedentes.....	60
4.2.5.4. Admisión de la demanda y emplazamiento.....	61
4.2.5.5. Contestación de la demanda.....	63
4.2.5.6. Período de prueba.....	64
4.2.5.7. Vista.....	65
4.2.5.8. Sentencia.....	66
4.2.5.9. Ejecución de la sentencia.....	67

CAPÍTULO V

5. El principio de igualdad.....	69
5.1. El principio de igualdad en la legislación guatemalteca.....	75
5.2. Criterios constitucionales del principio de igualdad.....	76

CAPÍTULO VI

6. El principio de igualdad en la interposición del proceso contencioso	
Administrativo.....	81
CONCLUSIONES.....	101
RECOMENDACIONES.....	103
BIBLIOGRAFÍA.....	105



INTRODUCCIÓN

El proceso contencioso administrativo, es un juicio de conocimiento por medio del cual los administrados acuden a un órgano jurisdiccional con el efecto de dirimir las controversias que surjan en caso de contienda por actos y resoluciones de la administración, y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como de las controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas.

En ese sentido es que la Constitución Política de la República de Guatemala ha instituido el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como el contralor de la juridicidad de los actos de la administración pública, los cuales se sustanciarán a través del proceso contencioso administrativo.

El Artículo 23 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece que el plazo para la interposición de dicho proceso será de tres meses y el Artículo 161 del Código Tributario establece que el plazo para interponer el mismo proceso será de 30 días. Surge el problema que un mismo procedimiento con igual tramitación y etapas procesales tienen un diferente plazo de interposición, ¿Se estaría frente a la violación del principio constitucional de igualdad?; ¿Se estaría beneficiando a un sector de administrados por intereses de la administración pública)

En base a lo anterior se formuló la siguiente hipótesis: Al confrontar los Artículo 161 del Código Tributario, con relación al plazo de treinta días para la interposición del proceso contencioso administrativo y el Artículo 23 de la Ley de lo Contencioso Administrativo que establece un plazo de tres meses para interponer el proceso contencioso administrativo, puede establecerse que contiene una clara discriminación con respecto a los demandantes en la vía contencioso administrativa por razones tributaria y la



existencia de un privilegio con respecto al resto de los administrados, constituyéndose así una violación al Principio Constitucional de Igualdad.

El presente trabajo de investigación se estructura de la manera siguiente: En el capítulo I, se desarrolla lo referente a la administración pública, sus elementos y principios relevantes; en el capítulo II, se entró a conocer el acto administrativo su definición, importancia, principios, características y revisión de los mismos; en el capítulo III, se conoció el procedimiento administrativo, así como el expediente administrativo la sustanciación del mismo, y los recursos dentro de la administración pública; el capítulo IV, abordó el proceso contencioso administrativo, su naturaleza jurídica, sus etapas procesales, principios, así como lo concerniente al tribunal de lo contencioso administrativo; en el capítulo V se desarrolló el principio de igualdad, así como criterios jurisprudenciales del mismo y del marco legal respectivo; el capítulo VI se trató el principio de igualdad en la interposición del proceso contencioso administrativo.

Los métodos y las técnicas utilizadas se encuentran el analítico y el sintético, así como el inductivo y deductivo, la investigación bibliográfica y documental los cuales se integraron para obtener el presente trabajo.

En las relaciones entre los particulares y la administración pública, el órgano actúa como juez y parte, como consecuencia de esto un acto emitido por cualquier oficina del Estado es confirmado, resultando como efecto que los ciudadanos no tendrían más que cumplir con estas disposiciones no importando si estas se encuentran ajustados a derecho o no, siendo por lo tanto necesario que dichos actos sean revisados por un órgano competente, observando y respetando el debido proceso, así como las principios y garantías constitucionales de todos los administrados evitando violentar los derechos de particulares, y siendo ese medio el proceso contencioso administrativo es de vital importancia que el mismo sea igual para todos los particulares.



CAPÍTULO I

1. La administración pública

Cuando se habla de administración pública no sólo se refiere a las diversas actividades que el Estado debe llevar a cabo para cumplir con sus fines, sino que también, se debe de hablar de los distintos órganos que la forman y ejercen la actividad administrativa, explicar su estructura y modo de funcionamiento.

Para Leonard de White citado por el jurista José Luis Samayoa Palacios, “la Administración Pública consiste en las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública: Un sistema de administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, planes, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados para la realización y ejecución de la política pública”¹(sic).

En sentido amplio “Administración Pública es el sistema de gobierno, sistema político, el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y cómo se atienden los intereses públicos”²(sic). En base a lo anterior, se puede decir que la administración pública no es solamente un mecanismo

¹ Samayoa Palacios, José Luis. **Manual de Derecho Administrativo**. Pág. 109.

² *Ibid.*



que trabaja por sí solo, pues forma parte importante de la vida de todos los ciudadanos, quienes en cualquier forma deben contribuir al mejoramiento del país, aportando experiencias, conocimientos y nuevas técnicas a fin de mejorar el sistema administrativo en forma coordinada.

La administración pública es la actividad que tiene que ver con el gobierno y que se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, aunque evidentemente hay problemas que se relacionan con las ramas legislativa y judicial.

1.1. Elementos de la administración pública

Hoy en día se ha llegado a la conclusión de que el hombre no es una máquina que se incorpora a un proceso productivo, sino que es un ser complejo que necesita ser motivado, estimulado para que encuentre medios para satisfacer sus necesidades físicas, económicas y sociales. La administración pública debe considerarse como una sociedad de poderes y por lo tanto, las actividades de los mismos condicionan la interacción de sus partes y el resultado final se obtiene del buen o mal desempeño de sus actividades.

Para el desarrollo de la administración pública se necesita, ante todo, personal capacitado a través de los sistemas regulares de enseñanza vocacional y académica, así como del adiestramiento profesional y ocupacional de los servidores del Estado.



1.1.1. Elementos esenciales de la administración pública

Los elementos de la administración pública, son la planificación, la administración de personal, la organización, métodos y, finalmente, la relación de la rama ejecutiva con el público y con las ramas legislativa y judicial.

La planificación debe existir con anterioridad a cualquier trabajo con objetivo definido, a fin de poder establecer una plática y actuación determinadas, formulando los programas y planes a corto y largo plazo de todo el gobierno.

La administración de personal es sumamente importante ya que se debe tomar en cuenta la educación y preparación de las personas que participan en la labor administrativa, definiendo claramente los deberes que a cada quien corresponde dentro de la organización, estableciendo sus responsabilidades y derechos.

El elemento de organización y métodos, se refiere a la ordenación de las estructuras institucionales desde los puntos de vista de la división del trabajo, las relaciones de autoridad, de la escala jerárquica, los controles y los grados de centralización y descentralización, coordinación y sistematización de los procedimientos de trabajo, a fin de mantener el equilibrio democrático y lograr así la eficiencia dentro de la administración pública.



1.2. Principios de actuación de la administración pública

La finalidad principal del Estado, es la satisfacción del interés general, buscando la tranquilidad, seguridad, salubridad pública, el bienestar social y para poder conseguir estos objetivos lo hace ejerciendo su actividad a través de los órganos administrativos, los cuales están clasificados de conformidad con su dependencia funcional y se rigen atendiendo a los principios siguientes: la centralización, la descentralización, la desconcentración y la autonomía administrativa.

1.2.1. Centralización

Conocida también como concentración administrativa “Es el sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando o decisión en el órgano superior”³.

En la centralización existe un órgano supremo que planifica, coordina, dirige y supervisa la actividad administrativa, que toma las decisiones de más alto nivel jerárquico y que estas se ejecutan por los órganos inferiores.

Dentro de los poderes del sistema de centralización administrativa se encuentran:

³ Samayoa Palacios, José Luis. **Ob. Cit;** pág. 110.



- a) Poder de decisión: consiste en que, únicamente el órgano superior jerárquico, tiene el poder de decidir sobre los actos administrativos.

- b) Poder de revisión: se basa en que el administrado al no estar conforme con lo resuelto por un órgano administrativo, impugna dicha resolución y es el superior jerárquico el que revisa lo actuado y según su procedencia revoca, reforma, substituye o confirma lo impugnado.

- c) Poder de mando: es la facultad de dar órdenes, instrucciones a los órganos inferiores y quienes tienen la obligación de cumplir con las mismas.

- d) Poder de Vigilancia: consiste en exigir a los órganos inferiores, rendición de cuentas e informes sobre la tramitación de determinados asuntos administrativos.

- e) Poder de disciplina: son aquellas sanciones que impone el órgano superior jerárquico a los subordinados que den lugar a ello, por incumplimiento de sus obligaciones.

1.2.2. Descentralización

Constituye una forma de administración que se reconoce personalidad jurídica propia a los entes estatales y el poder de decisión que se asigna corresponde ejercerlo a funcionarios que no están sometidos al poder disciplinario del órgano central y tampoco están subordinados jerárquicamente al mismo. Es un verdadero procedimiento de administración que tiene por objeto disminuir los efectos negativos que se derivan de la



acumulación de funciones en un organismo centralizado. En este ámbito es importante la distribución de las competencias entre múltiples entidades administrativas que son independientes de los órganos centralizados y que tienen una personalidad jurídica propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusivo.

“La descentralización viene a ser, entonces, un fenómeno o proceso de distribución de competencias entre personas jurídicas públicas que actúan con relativa independencia del Estado, ya que ese proceso no constituye, en modo alguno, independencia absoluta del ente descentralizado porque esto último significaría un quebrantamiento del principio de la unidad política del ente soberano que es el Estado como tal”⁴.

Se puede decir, que la descentralización es una forma de organización administrativa que da lugar a la creación de una persona jurídica pública, a la cual, el Estado asigna ciertos fines y funciones, así como patrimonio propio, afectado a éstos últimos.

1.2.3. Desconcentración

Este es uno de los mecanismos que utiliza la organización administrativa para tecnificarse, pues es gracias a ésta que se logra una mejor distribución del trabajo y se descongestionan las tareas del órgano superior al distribuir muchas de sus actividades entre entes de jerarquía media o inferior, toda vez que la administración no es capaz

⁴Meza Duarte, Eric. **Manual de Derecho Administrativo**. Pág. 111.



por sí misma, ni puede adecuadamente ejecutar todas las funciones administrativas que satisfagan las necesidades de la sociedad.

Consiste en un proceso de desprendimiento, traspaso o transferencia de competencia de órganos superiores hacia los subordinados, quedando, por consiguiente, vinculados aquellos y éstos, por la relación de jerarquía. Así, entonces, la desconcentración se materializa cuando a un inferior jerárquicamente se le confien ciertos poderes de administración, por la vía legal o reglamentaria, a fin de que los ejerza a título de competencia propia, bajo determinado control del superior. Las entidades desconcentradas continúan siendo dependencias del ministerio de estado al que corresponde, por la competencia que le ha sido atribuida; siguen vinculados a ese órgano superior por la relación de jerarquía y todas las potestades que ésta implica.

En ese sentido, implica la distribución de la competencia administrativa de un órgano superior a uno de menor jerarquía, lo cual aumenta el ámbito de sus actividades, pero quedando siempre sujeto al superior jerárquico, toda vez que no constituye una persona jurídica diferente, sino que es parte del órgano administrativo.

De lo escrito se puede afirmar que en la desconcentración administrativa lo que existe es una relación no entre personas, sino entre órganos administrativos en virtud de no constituir una persona jurídica diferente, ya que la personalidad jurídica le corresponde al órgano administrativo.



Se opera un desplazamiento de ciertos poderes de administración hacia órganos subordinados que adquieren, consecuentemente, un campo de competencia relativamente independiente. Ese desplazamiento puede tener origen en normas legales o bien, cuando la propia ley otorga facultades al superior para ello, por virtud de normas reglamentarias. El órgano desconcentrado no se separa de la estructura orgánica de la administración central, puesto que no habiendo creación de un ente personificado, aquél permanece dentro de dicha organización.

La desconcentración debe ser establecida por la ley, y la norma jurídica, debe tener el mismo rango jerárquico que la que le otorga competencia al órgano que pretende desconcentrar; la propia administración puede acordar la desconcentración de un órgano, pero para ejecutar tal decisión, pero debe estar facultada por el legislador.

1.2.4. Autonomía administrativa

Los entes autónomos administrativos “son aquellos que tienen sus propias leyes y se rigen por ellas. Se considera como una finalidad de actuar de una forma independiente y además, tiene la facultad de darse sus propias instituciones que le regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado”⁵. Los órganos autónomos deben contar con sus propios recursos, un patrimonio propio, independencia total del organismo centralizado, y, sin ningún tipo de

⁵ Samayoa Palacios, José Luis. **Ob. Cit;** pág. 115.

control, pues no manejan fondos públicos, sino solo privados. Esto implica que las entidades autónomas, deben reunir requisitos indispensables para que se las tenga como tal, en lo jurídico, lo económico, lo técnico científico y fundamentalmente, en la capacidad de autoadministrarse.

En muchas ocasiones se ha interpretado que la autonomía de las entidades descentralizadas se refieren a su total independencia del órgano administrativo superior, independencia que se ha tratado de enfocar al aspecto económico-financiero, negando que exista tal autonomía en aquellas entidades en las que forzosamente debe ser aprobado su presupuesto por el órgano central. Pero, se debe hacer mención que al participar un ente autónomo del presupuesto general del Estado, no quiere decir que haya una injerencia directa del Estado, sino que más bien, no la hay, por cuanto que el órgano autónomo goza de independencia en la distribución adecuada de su presupuesto, sin solicitar autorización a ningún otro órgano administrativo en su utilización.

Se puede indicar que la autonomía es una cualidad de la descentralización, que se produce cuando a un ente descentralizado se le otorga potestad para emanar sus normas jurídicas con carácter obligatorio, válidas y eficaces en el ordenamiento jurídico general del Estado; esto es, la facultad de darse sus propias normas y gobernarse por ellas; es decir, que estos órganos administrativos al gozar de autonomía tienen el derecho de aplicar sus propias normas para una mejor ejecución y prestación de los



servicios públicos.

Todo lo anterior ayuda para concluir que la administración pública es una función del estado, realizada a través de los órganos administrativos, buscando como principal objetivo la realización del bien común. Para Sayagués Laso, citado por el jurista guatemalteco Eric Mesa Duarte la función administrativa es “la actividad estatal que tiene por objeto la satisfacción de los cometidos estatales en cuanto requieren ejecución práctica, mediante actos jurídicos –que pueden ser reglamentarios, subjetivos o actos condición- y operaciones materiales”⁶.

Villegas Basavilbaso, citado por el mismo autor indica “La función administrativa es la actividad del estado que tiene por objeto la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas mediante actos concretos dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley”⁷.

Como se puede observar la actividad del estado debe estar encaminado a lograr el bienestar de la población, todo ello dentro del marco legal establecido, y bajo el principio constitucional establece que el interés general prevalece sobre el particular.

⁶ Meza Duarte, Eric. **Manual de Derecho Administrativo**. Pág. 24

⁷ Ibid.



CAPÍTULO II

2. El acto administrativo

La actividad de la administración pública está encaminada al logro de su finalidad, es decir, el bien común. Para cumplir con sus objetivos lo hace a través de la realización de los actos administrativos, que producen efectos jurídicos frente a los administrados.

Según Canasi, citado por el jurista Hugo Haroldo Calderón Morales, el acto administrativo constituye "la base esencial y fundamental de la actividad jurídica del Estado, en sentido lato, y regula la función administrativa, ya sea en forma de actos jurídicos o de actos materiales, dando origen, por su complejidad, a la llamada teoría del acto administrativo, regulada por el Derecho Administrativo y que constituye la rama del Derecho Público"⁸.

El Estado, a través de sus órganos administrativos, se encarga de manifestar la voluntad del ente público, muchos de éstos desarrollan la actividad administrativa como una manifestación de la función estatal, la cual, tiene como contenido y objeto, la satisfacción mediata o inmediata de las necesidades de la población de un modo concreto, todo dentro de un marco legal y observando los principios del debido proceso establecidos en la legislación guatemalteca.

⁸ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Manual de Derecho Administrativo**. Pág. 189.

2.1. Principios

Dentro de un Estado de Derecho, son varios los principios que se encuentran vinculados a la actuación de cualquier órgano jurisdiccional, pero para este trabajo los más importantes son el principio de legalidad y el principio de juridicidad.

La legalidad implica que la administración sólo puede actuar con arreglo a las potestades que la ley le confiere, de tal modo que el funcionamiento público no puede emitir un acto administrativo, sin la previa existencia de una norma legal que lo faculte.

La juridicidad, es en virtud de la cual, existiendo norma general, el funcionario tiene la opción de aplicar los principios generales del derecho para complementar su aplicación. Desde ese momento, los principios cobran una importancia especial y el acto administrativo es más justo.

La juridicidad la define el Licenciado Castillo Gonzalez "como la tendencia y el criterio favorable al predominio de soluciones de estricto derecho en asuntos legales, sociales, políticos, económicos, culturales y de cualquier otra naturaleza"⁹. La juridicidad, es necesaria, pues, se tiene como el único medio idóneo y efectivo para acudir al derecho y eliminar la discrecionalidad y el uso de la fuerza en la administración pública.

⁹ Castillo Gonzales, Jorge Mario. **Derecho Administrativo Guatemalteco**. Pág. 56.

2.2. Definición de acto administrativo

Según Canasi, citado por Hugo Haroldo Calderón Morales, se puede definir como: "un acto voluntario del poder público, dentro de la esfera de su competencia, que tiene por objeto, crear una relación jurídica exorbitante del Derecho Privado"¹⁰.

Para Flamenco y Cotero, el acto administrativo es: "toda declaración o manifestación unilateral de voluntad de un órgano público actuando dentro de una función administrativa y con un fin administrativo, y que produce efectos jurídicos, concretos o generales"¹¹.

Hugo Calderón lo define como: "una declaración unilateral de voluntad, concreta o general, de un órgano administrativo competente, que produce efectos jurídicos directos, concretos o generales"¹².

Para Eric Meza es: "una manifestación unilateral de voluntad de los órganos estatales, actuando en función administrativa, destinada a producir efectos jurídicos subjetivos o generales"¹³.

¹⁰ Calderón Hugo. **Ob. Cit;** pág. 190.

¹¹ Flamenco y Cotero, José, **Teoría del acto administrativo**, Tesis de Graduación, pág. 34, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala.

¹² Calderón, Hugo. **Ob. Cit;** pág. 191.

¹³ Meza Duarte, Eric. **Ob. Cit;** pág. 121.



Se puede esgrimir entonces que acto administrativo es una manifestación de voluntad, porque el sello característico de los actos jurídicos, es el elemento volitivo que está ausente de los meros hechos. Se señala su carácter unilateral, porque se trata de acoger un concepto restringido del acto administrativo con el que las tendencias actuales están conformes a que se trata de excluir los actos convencionales, entre los que se cuentan los contratos administrativos, que obviamente implican la bilateralidad.

El profesor Rafael Godínez Bolaños lo define como: “una declaración de voluntad y no una simple manifestación de los funcionarios públicos, porque es el resultado de un proceso de análisis lógico y de conformidad a la ley; también es unilateral, pues a través del mismo, el Estado manifiesta su voluntad, sin ser un acuerdo con los particulares, de allí que no sea bilateral como los contratos; es concreto y no general, porque se refiere a situaciones y personas identificables, contrario a los actos reglamentarios que son generales y producen efectos jurídicos después de ser conocidos por los sujetos a quienes va dirigido, por medio de la notificación o publicidad, lo que los diferencia de los dictámenes que contienen opiniones sin que puedan por sí solos, producir efectos de esa naturaleza”¹⁴.

Por lo antes indicado, se puede decir que acto administrativo, es una declaración unilateral de voluntad, emitida por los órganos administrativos del Estado, que produce efectos jurídicos ante los administrados.

¹⁴ Godínez Bolaños, Rafael. **Temas de Derecho Administrativo**. Pág. 1.

2.3. Características del acto administrativo

Dentro de las características más importantes del acto administrativo según varios autores que las desarrollan se encuentran: presunción de legitimidad, ejecutoriedad o posibilidad de ejecución (ejecutividad), revocabilidad, irretroactividad, impugnabilidad y unilateralidad.

2.3.1. Presunción de legitimidad

Consiste en la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, es decir, que su emisión responde a todas las prescripciones legales. Esa presunción de legitimidad sólo puede hacer referencia al acto administrativo perfecto, o sea, que tenga validez y eficacia. Ésta presunción es "iuris tantum", por lo que puede probarse que éste no tiene la legitimidad que en él se presume. Quien pretenda la ilegitimidad o nulidad de un acto administrativo debe alegar y probar lo que corresponda y la acción solo puede darse a los interesados o administrados a quienes la ley permita ejercer tal poder.

2.3.2. La ejecutividad

Esta característica también ha sido denominada como ejecutoriedad o la posibilidad de ejecución. Sería el hecho de poder o deber llevar a la práctica la fuerza ejecutiva con

que se supone nace el acto administrativo, diferenciándose, dentro de esa fuerza o cualidad, la posibilidad inmediata de ejecución y el hecho de que es la propia administración quien pueda llevar a cabo el contenido del acto.

Para Sayagués Laso "en principio el acto administrativo una vez perfeccionado produce todos sus efectos y por lo mismo, cuando requiere ser llevado a los hechos, puede y debe ser ejecutado. Es la regla general. Esa peculiar característica del acto administrativo se denomina ejecutividad. No debe confundirse ese carácter con la ejecutoriedad que es la posibilidad de la administración de ejecutar el acto por sí misma, incluso en caso de resistencia abierta o pasiva de las personas afectadas, pudiendo acudir en tal caso a diversas medidas de coerción"¹⁵.

Queda claro, que para que se pueda dar la ejecutividad del acto administrativo, éste debe llenar los requisitos de ejecutoriedad, debe pasar de una presunción, a la certeza de legitimidad, para que la ejecución del mismo sea plenamente legal.

2.3.3. La unilateralidad

Como quedó antes establecido el acto administrativo es una declaración unilateral y concreta de la administración, que no requiere la voluntad del particular. Como

¹⁵ Sayagués Laso, Enrique. **Tratado de Derecho Administrativo**, tomo I. Pág. 490.

expresión de la autoridad que ostenta el órgano que lo dicta tiene que ser unilateral, esta idea implica descartar de la categoría jurídica los denominados actos bilaterales, porque éstos deben enmarcarse en otro apartado propio de la actividad de la administración: (los contratos administrativos).

2.3.4. La revocabilidad

Significa que éste se puede dejar sin efecto, “el acto administrativo es siempre, en principio, revocable, y que la voluntad administrativa que ha creado el acto es la que también lo extingue”¹⁶.

La revocabilidad de los actos administrativos se puede dar desde dos instancias revocación de oficio y a petición de parte:

- a) Revocación de oficio: se manifiesta cuando el superior jerárquico del órgano administrativo autor del acto o bien este mismo, que ha adoptado el acto proceden a su revocación. La Ley de lo Contencioso Administrativo en el Artículo 6 establece “Revocatoria de Oficio. Antes de que las resoluciones hayan sido consentidas por los interesados, pueden ser revocadas por la autoridad que las haya dictado...”.

¹⁶ Bielsa, Rafael, **Derecho Administrativo**, tomo I, pág. 420.

b) Revocación a petición de parte: se da cuando la resolución administrativa ha sido notificada legalmente al particular y éste hace uso de los medios que la ley le otorga para oponerse, en virtud de haber afectado esta sus intereses.

2.3.5. La impugnabilidad

El acto administrativo, como expresión de una potestad que ejerce el órgano que lo dicta, es también impugnabile y por tal razón es que el ordenamiento jurídico ha diseñado un conjunto de medios que permitan a los particulares, manifestar su inconformidad con los actos que le afectan y dar curso, a un procedimiento de revisión que puede implementar el propio órgano que lo dictó o bien el superior jerárquico.

En la legislación guatemalteca, los medios de impugnación, comúnmente conocido como recursos, son el de Revocatoria y Reposición, regulados por la Ley de lo Contencioso Administrativo, los cuales se pueden interponer dependiendo quien emitió el acto administrativo.

2.4. Revisión de los actos administrativos

Es una facultad que ostentan los órganos administrativos superiores y que constituye una de las consecuencias y efectos inmediatos de la jerarquía administrativa. Según



Fraga: “tales facultades deben entenderse siempre como el ejercicio de una competencia propia de las autoridades superiores sin que ninguna de dichas facultades autorice a éstas para sustituirse en la competencia de las autoridades inferiores. La autoridad inferior dicta el acto y el superior lo revisa”¹⁷.

Aunque la competencia del subordinado sea exclusiva, el órgano superior siempre tiene la facultad de revisión. No se trata de una interferencia de competencias, sino del ejercicio de una facultad jerárquica. Autoridad que tiene como finalidad que los actos se encuentren apegados no únicamente a las órdenes e instrucciones giradas, sino también, a las normas legales de carácter ordinario, reglamentario y otros cuerpos normativos que rigen el actuar del ente administrativo.

La jerarquía administrativa tiene un conjunto de facultades (revisión, revocatoria, disciplinaria y otros). Los órganos superiores tienen la potestad de revisar la actuación de los subordinados, el poder de revisión se convierte no solo en la facultad de revisar, sino, también, la de revocar los actos administrativos cuando éstos no estén emitidos de conformidad con la ley o cuando no convengan a las políticas de gobierno.

El órgano revisor de un acto tiene la potestad de revocar la resolución del subordinado, pudiendo imponerle las sanciones disciplinarias correspondientes en caso haya existido responsabilidad de su parte. Sin embargo, para que el superior jerárquico pueda ejercer

¹⁷ Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. Pág. 171.



esa facultad deben concurrir determinadas circunstancias en el expediente administrativo, como por ejemplo que la resolución administrativa no esté debidamente notificada al particular, pues, en tal caso, únicamente el interesado queda facultado para oponerse a la resolución a través de los recursos administrativos; así también, que el superior de la administración pública se encuentre comprendido dentro de la escala jerárquica del órgano administrativo que debe revisar.

Los administrados también tienen la facultad de solicitar la revisión de los actos y resoluciones de la administración pública cuando afecten sus derechos e intereses y se vean lesionados por los mismos. Esta facultad revisora se ejerce a través de los recursos administrativos (revocatoria, reposición, y en algunos casos apelación) los cuales serán resueltos por el superior jerárquico del órgano administrativo que emitió la actuación que le perjudica.

Así también una vez finalizado el procedimiento administrativo y siendo que el particular considera que se siguen violentando sus derechos e intereses, lo podrán hacer a través del proceso contencioso administrativo, el cual será conocido por un tribunal colegiado que tiene la función constitucional de ser contralor de la juridicidad de los actos de la administración pública.

Finalmente se considera conveniente indicar lo que González Pérez al respecto del acto administrativo considera: "La existencia de un acto administrativo como requisito de



admisibilidad de la pretensión podría constituir un obstáculo a la efectividad de la tutela jurisdiccional en aquellos supuestos en que el demandante pretende algo de la Administración que no ha logrado en la vía administrativa”¹⁸.

El acto en el que la administración pública pronuncia su voluntad, poniendo así, fin a la fase administrativa, en un proceso es susceptible de impugnación procesal, cualquiera que fuese su contenido. Es el acto que pone fin al procedimiento, el que culmina la fase administrativa, aunque sus efectos sean limitados en el tiempo, como lo es el trascendente en la relación jurídica que vincula a los administrados, afectando a sus derechos.

¹⁸ González Pérez, Jesús. **Manual de Derecho Procesal Administrativo**. Pág. 236



CAPÍTULO III

3. El procedimiento administrativo

Al desarrollar este tema, principalmente se busca establecer la uniformidad, por así decirlo, de la actuación de la administración pública, lo fundamental que es para el desarrollo de la actividad estatal y logro de la finalidad del Estado, ya que toda actividad a cargo de la administración pública debe ser realizada conforme a un procedimiento. Este debe alcanzar a los diversos ámbitos de actuación del Estado, y a todos los temas y cuestiones sometidos a su consideración los cuales serán tramitados y resueltos por el órgano administrativo correspondiente, sujetándose para ello a lo establecido por la Ley.

3.1. Definición

Son diversas las definiciones que existen, pero la mayoría ofrecen perfiles similares. Para Hugo Calderón es: “la serie de fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por sí o ante autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos cuya finalidad es la decisión administrativa”¹⁹. Según Acosta Romero es: “la serie de actos en que se desenvuelve la actividad o función

¹⁹ Calderón Morales, Hugo H. **Derecho Procesal Administrativo**. Pág. 12 y 13

administrativa”²⁰. Del Río González lo define como “la parte del Derecho Administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación administrativa”²¹.

Sobre la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo se discute si es una serie de actos administrativos o si sólo tiene un acto, que es el final. Hugo Calderón es del criterio que: “dentro del procedimiento administrativo sólo existe una cuestión que produce efectos jurídicos inmediatos al particular y es la resolución final del procedimiento, razón por la cual no existe una serie de actos, ni siquiera preparatorios, lo único que produce efectos jurídicos es el acto o resolución final, el hecho de autorizar, no autorizar, sancionar, amonestar al particular o administrado”²².

El procedimiento administrativo es una serie de pasos o etapas que realiza el órgano competente, cuya finalidad es la creación de un acto final el cual produce efectos jurídicos, y que, tanto el procedimiento como la actuación, deben sujetarse a las disposiciones establecidas en la ley y así garantizar los derechos de los particulares.

3.2. El expediente administrativo

Es la documentación escrita de un procedimiento administrativo, se compone de

²⁰ Acosta Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**. Pág. 340

²¹ Del Río González, Manuel. **Compendio de Derecho Administrativo**. Pág. 98

²² Calderón Morales, Hugo. **Ob. Cit**; pág. 12

documentos ordenados cronológicamente. Los actos y hechos del expediente son los que le dan fundamento y vida jurídica a las resoluciones que emiten los órganos administrativos. Dentro del expediente todas las actuaciones deben ser enumeradas y foliadas, en forma cronológica de todo lo que ha sucedido dentro de la tramitación del mismo, por orden administrativo y para facilitar su análisis antes de emitir la resolución final. La exigencia de que el procedimiento administrativo conste en un expediente presenta ventajas, como por ejemplo: que se observe la transparencia en el ejercicio de poder; así también para la administración, el estudio documentado de la información mejora la gestión del órgano competente.

3.3. Las partes en el procedimiento administrativo

Interviene en primer lugar, la administración pública a través de sus órganos competentes. Esta competencia ha de comprender la materia, el territorio y el tiempo. Además, interviene también el interesado, que en este punto se trata de manera singular, ya que, sólo a los particulares cuyos derechos o intereses pueden verse afectados por la resolución son parte dentro del expediente administrativo, salvo en los casos en los que el procedimiento afecta el interés general, para lo cual puede abrirse un período de información pública, en el que, cualquier administrado tiene la facultad de consultar el expediente y efectuar sus alegaciones o impugnaciones según el caso. Por lo cual no se podría decir que no es parte del procedimiento los administrados, ya que esto abarca la generalidad de la población.

3.4. Fases del procedimiento administrativo

Cada procedimiento en particular tiene sus propias etapas, pues los mismos aún no se encuentran unificados. En ninguno de los sistemas de organización administrativa existe un procedimiento uniforme, cada entidad u órgano administrativo tiene sus propias etapas. Si bien no existe un criterio unificado se puede hablar de ciertas etapas que son de observancia general en la administración pública, tales como: inicio, ordenación del procedimiento, instrucción y diligencias, resolución final y ejecución.

3.4.1. Inicio

Este puede ser de oficio o a instancia de parte. La iniciativa administrativa suele concurrir, cuando se advierten infracciones a normas jurídicas en la conducta de un particular o cuando la administración decide acometer alguna obra o servicio, incluso reclutar su propio personal. En estos procedimientos, por infracciones a las leyes o reglamentos, los particulares o administrados pueden ser sancionados; van desde restricciones de hacer o de no hacer hasta multas cuando procedan.

La petición del particular puede hacerse por escrito o verbalmente. Para la presentación escrita, se debe hacer a través de memoriales o de simples solicitudes, en los que no se requiere mayor formalismo. Los órganos administrativos deberán indicar que requisitos deben llenar los administrados al momento de presentar su solicitud, esto de



conformidad con lo establecido en el Artículo 1 de la Ley de lo Contencioso Administrativo segundo párrafo parte final el cual estipula: "...Los órganos administrativos deberán elaborar y mantener un listado de requisitos que los particulares deberán cumplir en la solicitudes que les formulen".

Por lo general, como datos mínimos que se deben indicar en una solicitud son: el nombre del órgano al que acuden, los datos que identifiquen al interesado, los documentos que acrediten su representación según el caso, los hechos y las razones de su pretensión, la petición concreta, la fecha y la firma del interesado o representante.

El expediente administrativo, debe formarse de manera cronológica y debidamente foliado, esto con la finalidad de tener un mejor control de las peticiones realizadas, este orden empieza por la solicitud del administrado, en la cual el órgano receptor dejará constancia de la fecha y hora en que fue presentada la misma. La razón de dejar la constancia de la recepción, primero es por mandato legal, ya que el Artículo 1 de la Ley de lo Contencioso Administrativo en la parte final establece: "Las peticiones que se planteen ante los órganos de la administración pública se harán ante la autoridad que tenga competencia para conocer y resolver. Cuando se hagan por escrito, la dependencia anotará día y hora de presentación", y la segunda es que tanto la Constitución Política de la República en su Artículo 28 y la Ley de lo Contencioso Administrativo en su Artículo 1 establecen que el plazo para resolver y notificar las peticiones no podrá exceder de 30 días. Una vez recibida la petición por el órgano



correspondiente, se procederá a emitir la resolución de trámite, en la cual deberá señalar las diligencias que se realizarán para la formación del expediente.

La resolución de trámite se da normalmente dentro de los expedientes que llevan muchas etapas y en el que las leyes y reglamentos establecen la realización de algunos hechos antes de dictar la resolución final. Dentro de esta fase del procedimiento, se da un aspecto fundamental, como lo es por la notificación, ya que, de toda actuación se debe notificar a las partes involucradas y darle la audiencia respectiva.

Dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco en cada materia existe un apartado especial para las notificaciones, indicando la forma en que estas se deben practicar, caso contrario las mismas pueden ser objeto de impugnación. La Ley de lo Contencioso Administrativo en el Artículo 3 establece: “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”.

3.4.2. Diligencias

Estos pueden provenir de los interesados o del órgano. Por parte del interesado son



sus alegaciones o peticiones, los hechos y fundamentos legales en que basa su pretensión y aportar las pruebas que considere necesarias durante el trámite de la audiencia. Por parte de la administración pública, la emisión de informes, provienen de la oficina que tramita el expediente, de su ente asesor en su caso, de otros órganos.

En esta fase se da la etapa probatoria, para lo cual se pueden ofrecer todos los medios de prueba que el interesado considere necesarios para hacer valer su pretensión. Dentro del procedimiento administrativo no siempre existe una cantidad exagerada de pruebas y por su naturaleza no se requiere que el diligenciamiento se realice con rigurosos formalismos.

Dentro de los medios de prueba que generalmente se practican, se encuentran: las declaraciones, ya sea de los interesados o de testigos, inspecciones, documentos dentro de los cuales se pueden incluir informes que son solicitados a los órganos o instituciones que se considere necesarios a fin de poder emitir una resolución final dentro de los márgenes legales. Asimismo se pueden diligenciar expertajes, dictámenes y medios científicos de prueba.

3.4.3. Resolución final

Todo procedimiento administrativo se orienta a la adopción de una última declaración de voluntad de carácter unilateral, la resolución final. Pero, antes de que el órgano



competente proceda a emitir la decisión definitiva, debe analizar todas y cada una de sus fases, principalmente las pruebas que fueron recabadas durante la tramitación del expediente, para poder emitir una resolución justa, tanto para la administración como para el particular y cumpliendo con el principio de legalidad.

El Artículo 3 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece: “Las resoluciones administrativas serán emitidas por autoridad competente, con cita de las normas legales o reglamentarias en que se fundamenta. Es prohibido tomar como resoluciones los dictámenes que haya emitido un órgano de asesoría técnica o legal...”. De igual forma el Artículo 4 de la citada ley establece: “Clases. Las resoluciones serán providencias de trámite y resoluciones de fondo. Estas últimas serán razonadas, atenderán el fondo del asunto y serán redactadas con claridad y precisión”.

La resolución final es el objeto del procedimiento administrativo, es la manifestación de voluntad del órgano correspondiente plasmada en un documento, que desde el momento que se encuentra debidamente notificada produce efectos jurídicos, ya sea, a favor o en perjuicio del administrado.

3.4.4. Ejecución

Esta fase del procedimiento depende de la decisión que haya adoptado el órgano

administrativo, ya que la ejecutoriedad puede ser inmediata si es favorable al administrado, o la misma puede estar sujeta a impugnación si la decisión es contraria a los intereses del particular. Esto a través del Proceso Contencioso Administrativo, en este caso se ha dado con que la ejecutoriedad se suspende. Lo cual se da sin fundamento legal alguno ya que el Artículo 18 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, establece que el planteamiento del proceso contencioso administrativo carecerá de efectos suspensivos, por la cual la ejecución de la resolución debería de proceder.

3.5. Los recursos administrativos

En el sistema de institucional guatemalteco existen órganos que por mandato legal o por delegación únicamente ejecutan, o bien se da el caso en que deciden y ejecutan. La decisión implica que emiten resoluciones o actos administrativos y con los cuales puede perjudicar o beneficiar los derechos de los administrados, ya que, los mismos producen consecuencias jurídicas.

Notificado el acto administrativo, y en caso de considerarse que éste ha sido dictado prescindiendo de las formalidades y los trámites establecidos por el ordenamiento jurídico, o simplemente porque el administrado considera que le asiste el derecho y que el actuar de la administración pública es contrario a su interés, surge a favor del



interesado el derecho de impugnar tal decisión ante la propia administración, presentando el recurso administrativo correspondiente regulado en la ley.

El recurso administrativo es: “aquel medio legal por el que un particular afectado acude ante la propia administración para que ésta, en instancia administrativa, revise un acto suyo o de un órgano subalterno, que aquél considera lesivo y lo deje sin efecto o modifique de conformidad con su interés personal”²³.

Son un medio de defensa que tiene el administrado para poder acudir ante el órgano superior jerárquico, en su caso, para que éste revise la actuación de sus subalternos o bien reconsidere la decisión por él tomada.

Se deducen ante la propia administración y su objeto es manifestar la inconformidad con una decisión para que sea examinada de nuevo y se decida sobre la procedencia de modificarla, anularla o confirmarla, como requisito previo para impugnar la decisión administrativa en la vía jurisdiccional.

La administración no actúa como parte interesada en el asunto y su actuación se restringe a examinar y revisar un acto de un órgano subalterno o un acto propio, como una garantía de legalidad de la actividad administrativa. La resolución es de carácter administrativo y por consiguiente, no debe confundirse con una sentencia. El recurso

²³ Meza Duarte, Eric. **Ob. Cit;** pág. 223



administrativo se somete a conocimiento y resolución del mismo órgano que dictó la resolución, o al superior jerárquico.

Para su tramitación el recurso debe de llenar ciertos presupuestos los cuales según el Dr. Rolando Escobar Menaldo son los siguientes: “a) Existencia de una resolución administrativa impugnada; b) Afectación a derechos o intereses del administrado; c) Plazo de interposición del recurso; d) Establecimiento de un procedimiento determinado y e) Emisión de una nueva resolución”²⁴.

Los elementos de recuso administrativo son dos: subjetivos, que a su vez se subdividen en el recurrente y el de la autoridad competente; y el elemento objetivo que vendría a ser el acto impugnado.

El recurrente es la persona que interpone el recurso, por haber sido parte en el expediente o aparecer con interés en el mismo y haberse visto afectado de manera directa en sus derechos o intereses por el acto que se impugna.

De la autoridad se puede decir que los recursos se tramitan en el marco de la propia administración pública, se interponen ante ella y son resueltos por esta. Este elemento subjetivo se puede identificar desde dos puntos vista: el órgano ante el que se interpone

²⁴ Escobar Menaldo, Rolando. **Manual de Derecho Administrativo**. Págs. 227 a 229

el recurso y la entidad competente para resolverlo.

El recurso administrativo se interpone ante el órgano que emitió la resolución, en el caso del recurso de revocatoria es interpuesto ante el subalterno y éste a su vez lo eleva al superior jerárquico para que este lo resuelva, si bien es cierto son diferentes existe relación de subordinación de uno con el otro, y por tal, la competencia en cuanto a la materia es la misma.

El elemento objetivo que es el acto impugnado, viene a ser única y exclusivamente las resoluciones finales o definitivas, es decir, las que atienden el fondo del asunto poniendo final al mismo y que ha sido debidamente notificada. De conformidad con lo establecido en los Artículos 3 y 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, las resoluciones deben reunir determinados requisitos, tales como, haber sido emitidas por la autoridad competente, estar razonadas, atender al fondo del asunto, ser redactadas con claridad y precisión, citar la base legal en que se fundan y ser notificadas personalmente a los interesados.

De lo anterior se puede inferir que los recursos administrativos son medios legales que tienen los administrados para impugnar los actos de la administración pública plasmados a través de una resolución final, que es contraria a sus intereses, la cual para producir efectos jurídicos debe cumplir con los requisitos establecidos en la ley.



La normativa general en materia de recursos administrativos está contenida en la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, ley que derogó al Decreto Gubernativo 1881 de 1936. No obstante el propósito unificador que inspiró a dicha ley en materia de recursos administrativos, subsisten en la legislación guatemalteca, otros recursos de esa naturaleza, aparte de los de revocatoria y reposición establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, por motivos de interés de este trabajo se hará énfasis a los dos recursos que conforme a la Ley de lo Contencioso Administrativo serían los únicos procedentes en el ámbito de la administración centralizada y descentralizada o autónoma.

3.5.1. Los recursos en la administración central

Como se indicó anteriormente, salvo contadas excepciones, los recursos de revocatoria y reposición son los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma.

3.5.1.1. Revocatoria

Es un medio de impugnación administrativo que la doctrina ha denominado como recurso jerárquico, se interpone contra las resoluciones emitidas por un órgano subordinado. Se plantea regularmente contra las resoluciones definitivas emitidas por las direcciones generales o aquellos órganos que no tienen esa denominación pero que



disponen de un superior quien tendrá a su cargo la revisión de la resolución impugnada.

Funciona como un mecanismo por medio del cual al impugnarse la resolución de una autoridad subalterna, ésta debe elevarlo con el expediente respectivo a la autoridad superior para que sea ésta la que lo conozca, resuelva y ejerza, así la revisión de los actos de los órganos subordinados jerárquicamente. El recurso de revocatoria, es un clásico medio de impugnación administrativo y la normativa general está contenida en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

El fundamento de este recurso se encuentra en el Artículo 7 de la Ley de lo Contencioso Administrativo que establece: “Procede el recurso de revocatoria en contra de resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma. Se interpondrá dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución, en memorial dirigido al órgano administrativo que la hubiere dictado”.

3.5.1.2. Reposición

Es conocido doctrinariamente como reconsideración, ya que, lo que pretende es que el órgano que emitió la resolución examine nuevamente la actuación realizada y reconsidere el fallo emitido.



A diferencia del recurso de revocatoria, este se interpone ante el propio órgano que dictó la resolución y es quien además le corresponde conocer y resolver el recurso planteado. La normativa aplicable es la Ley de lo Contencioso Administrativo.

La Ley de lo Contencioso Administrativo, en su Artículo 9 establece: “Contra las resoluciones dictadas por los ministerios y contra las dictadas por las autoridades administrativas superiores, individuales o colegiadas, de las entidades descentralizadas o autónomas, podrá interponerse recurso de reposición dentro de los cinco días siguientes a la notificación. El recurso se interpondrá directamente ante la autoridad recurrida. No cabe este recurso contra las resoluciones del Presidente y Vicepresidente de la República ni contra las resoluciones dictadas en el recurso de revocatoria”.

Esto medios de impugnación presenta el inconveniente que el órgano administrativo figura como juez y como parte, ya que, dicta la resolución que se impugna, conoce y resuelve el recurso.

3.5.2. Procedimiento del recurso administrativo

El procedimiento es un modo de sucesión, un orden y forma de proceder, es una pauta que debe seguirse para alcanzar un resultado práctico. Para que ocurra el procedimiento debe de existir obligadamente un recurso que resolver, así que, a groso



modo, el primer paso en este procedimiento es la interposición de la impugnación administrativa por parte del interesado o su representante, posteriormente y si llena los requisitos de ley, se prosigue con las audiencias; de considerarlo necesario el órgano administrativo puede emitir las diligencias para mejor resolver y finalmente emitir la resolución.

Las etapas del procedimiento del recurso administrativo son las siguientes:

- a) Interposición del recurso y sus efectos: requiere que la presentación del memorial, sea por quien esté legitimado y reunir los elementos establecidos en el Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Al momento de interponer el recurso, el interesado lo que pretende es que se de una mejor valoración a las pruebas aportadas en el procedimiento administrativo, por lo cual si existieran medios de prueba nuevos, éstos se deberán aportar al momento de la interposición de la impugnación. Pero el órgano competente al conocer la impugnación sólo examina si la actuación del subalterno se encuentra ajustada a derecho y la valoración de las pruebas fue la correcta. De ahí la decisión de confirmar, modificar o revocar la resolución elevada en grado.

Entre los efectos de la interposición del recurso está el hecho de que no suspende por sí misma la eficacia del acto impugnado, salvo en el supuesto de que lo establezca una disposición, con carácter excepcional. Además,



interrumpe el proceso de firmeza del acto recurrido, es decir, hace que la resolución de merito no cause estado.

b) Audiencias: Estas son necesarias puesto que permiten a los interesados y a los entes asesores de la administración conocer nuevos elementos que servirán para decidir con más equidad. En el caso de los recursos de revocatoria y reposición, se concederán audiencias según lo establece el Artículo 12 de la Ley de lo Contencioso Administrativo: “a) todas las personas que hayan manifestado interés en el expediente administrativo y hayan señalado lugar para ser notificadas; b) Al órgano asesor, técnico legal, que corresponda, según la naturaleza del expediente. Esta audiencia se omitirá cuando la organización de la institución que conoce del recurso carezca de tal órgano. c) A la Procuraduría General de la Nación. Las mencionadas audiencias se correrán en el orden anteriormente establecido”. Es importante aclarar que los órganos comprendidos en las letras b) y c) se les concede audiencia en su calidad de asesores, ya que no son parte dentro del procedimiento administrativo. Dichas audiencias se concederán por un plazo de cinco días en cada caso. Dichos plazos son perentorios y no podrán prorrogarse.

c) Diligencias para mejor resolver: esta es una facultad que tiene el órgano que conoce el recurso para ordenar la práctica de las diligencias que se consideren convenientes para tener un mejor fundamento y conocimiento del expediente y de algunas pruebas que no se diligenciaron, para así, dictar una resolución apegada a derecho. Esta diligencia se debe practicar en un plazo de diez días.

d) La resolución: dentro de los quince días siguientes a la última diligencia ya sea



las audiencias o las diligencias para mejor resolver, deberá dictarse la resolución final, no encontrándose limitada la autoridad a lo que haya sido expresamente impugnado o cause agravio al recurrente, sino que deberá examinar en su totalidad la juridicidad del acto cuestionado. Estando el órgano superior facultado para revocarla, confirmarla o modificarla. Ante la resolución que resuelve el recurso de revocatoria o reposición no cabe ningún recurso en la vía administrativa.

El anterior trámite se inicia con la interposición del recurso y finaliza con la emisión de una nueva resolución que puede confirmar, modificar o revocar, el acto venido en grado o revisada por el mismo órgano. Pero en ciertas ocasiones se da la institución del silencio administrativo, que no es más, que la falta de pronunciamiento por el órgano competente en el plazo señalado por la ley, para resolver sobre el fondo del asunto que se sometió a su conocimiento. Lo que se puede tomar, salvo excepciones establecidas por la ley, como una decisión desfavorable a los intereses de los particulares, y por lo tanto por agotada la vía administrativa, y facultando al particular para que acuda a la vía judicial para hacer valer su derecho. Esto según el Artículo 16 de la Ley de lo Contencioso Administrativo el cual establece: "Silencio Administrativo. Transcurridos treinta días a partir de la fecha en que el expediente se encuentre en estado de resolver, sin que el ministerio o la autoridad correspondiente haya proferido resolución, se tendrá para el efecto de usar la vía contencioso administrativa, por agotada la vía gubernativa y por confirmado el acto o resolución que motivo el recurso. El



administrado, si conviene a su derecho, podrá accionar para obtener la resolución del órgano que incurrió el silencio”.

3.5.3. Los recursos de la administración tributaria

En la administración tributaria proceden los mismos recursos (revocatoria y reposición), pero ésta, aplica los procedimientos establecido en el Código Tributario, esto con fundamento en lo contenido en el Artículo 17 Bis, de la Ley de lo Contencioso Administrativo que establece: “Se exceptúa en materia laboral y en materia tributaria la aplicación de los procedimientos regulados en la presente ley, para la substanciación de los Recursos de Reposición y Revocatoria”, debiéndose aplicar los procedimientos establecidos por el Código de Trabajo y por el Código Tributario, respectivamente”.

Así pues, el plazo para interponer los recursos es de diez días, las audiencias al órgano asesor y a la Procuraduría General de la Nación, será de quince días, para que se pronuncien sobre los motivos de la impugnación; y las diligencias para mejor resolver se realizaran en un plazo no mayor de quince días, y una vez finalizado todo el trámite, el órgano superior deberá resolver en un plazo treinta días. Cabe mencionar que el Código Tributario en los Artículos 154, 157, 158 y 159 establece que, todo este trámite se debe realizar en un periodo de setenta y cinco días, salvo que se hubieran decretado diligencias para mejor resolver, en donde el plazo sería de noventa días, bajo responsabilidad del funcionario o empleado responsable.



El Código Tributario también regula el recurso, pero éste no busca que se modifique la resolución que causó agravio al interesado, sino que, es un medio de queja que tiene el administrado cuando la administración tributaria deniega el trámite del recurso de revocatoria o cuando ha transcurrido el plazo de quince días sin que la administración resuelva concediendo o rechazando el recurso de revocatoria. A este recurso no se le pondrá mayor atención ya que su finalidad no es impugnar la resolución, sino que, busca que el superior jerárquico conozca el recurso de revocatoria que el subalterno no quiso dar trámite u omitió pronunciarse al respecto. De igual forma el Código Tributario en el capítulo de las impugnaciones regula la enmienda y la nulidad, pero estas no son consideradas como recursos, ya que, son una facultad de la administración tributaria, que si bien es cierto son facultativos no les quita el valor de medios de impugnación, y por no ser de interés en este trabajo no se ahondará en ellos.

3.5.4. Efectos de la resolución del recurso

Los procedimientos administrativos que se tramitan como consecuencia de la interposición de un recurso, concluyen con la emisión de un nuevo acto, una nueva declaración de voluntad, plasmada en una resolución que confirma, modifica o revoca la anterior.

La resolución que pone fin al recurso deberá reunir los requisitos establecidos en los Artículos 3 y 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo y el Artículo 150 del Código



Tributario. Para que esta resolución cumpla sus efectos, tienen que ser notificadas a los interesados. La notificación de la resolución es una condición jurídica ordenada por la ley para hacer saber oficialmente al interesado lo resuelto por la administración.

Los principales efectos que produce la resolución de los recursos son los siguientes:

a) Estando el interesado en conocimiento de lo resuelto por el órgano administrativo podrá ejercer las acciones que le otorga la ley en defensa de sus propios intereses. A partir de la notificación de la resolución del recurso se genera el derecho a impugnar lo resuelto. Con la resolución del recurso se agota la vía administrativa y se abre el camino a la acción judicial o demanda contencioso administrativa.

b) Cumplido el plazo que fija la ley para iniciar el proceso contencioso administrativo sin que el administrado lo haya planteado, se produce la firmeza de la resolución y la administración podrá proceder a su ejecución.

Finalmente, cabe mencionar que las entidades administrativas que tienen en sus leyes específicas normas referentes a procedimientos relacionados con los recursos, están en proceso de aplicación de la Ley de lo Contencioso Administrativo, motivado en gran parte por los fallos que ha emitido la Corte de Constitucionalidad en ese sentido, con las excepciones que establece la misma ley.





CAPÍTULO IV

4. El proceso contencioso administrativo

El contencioso administrativo fue instituido en Guatemala en 1928, año en el que se emitió el Decreto Legislativo 1150 como resultado de una reciente reforma Constitucional. Este es un proceso de conocimiento similar en alto grado a juicio ordinario. Se debe tener presente que el objeto del planteamiento de un proceso es la satisfacción de las pretensiones que una parte esgrime frente a otra, de igual forma sucede en el contencioso administrativo lo único aquí el demandado es el Estado.

Antes de entrar a conocer la esencia de este procedimiento se debe hacer referencia a ciertos puntos que se consideran importantes en el conocimiento del contencioso administrativo.

4.1. Jurisdicción contenciosa administrativa

Este tema está relacionado al poder que tiene el Estado de impartir justicia. Para Couture, citado por el jurista José María Macías Castaño, la jurisdicción es: "la función pública, realizada por los órganos competentes del Estado, como formas requeridas por



la ley, en virtud de la cual, por un acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada²⁵.

La Constitución Política de la República y la Ley del Organismo Judicial establecen que la justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República, y que la jurisdicción, consiste en la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, se ejerce con exclusividad por la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales que establezca la ley.

El Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “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 la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas. Para ocurrir a este Tribunal, no será necesario ningún pago o caución previa. Sin embargo, la ley podrá establecer determinadas situaciones en las que el recurrente tenga que pagar intereses a la tasa corriente sobre los impuestos que haya discutido o impugnado y cuyo pago al Fisco se demoró en virtud del recurso. Contra las resoluciones y autos que pongan fin al proceso, puede interponerse el recurso de casación.”

²⁵ Macías Castaño, José María. **Manual de Derecho Administrativo**. Pág. 269



Como se ha venido observando existe entre otros, procedimientos de producción de actos decisorios y medios de impugnación de estos actos, los cuales constituyen una garantía para el administrado, puesto que representan un medio de defensa contra el poder que está investida la administración. Sin embargo, en la mayor parte de esos procedimientos, la propia administración juega el papel de juez y parte, por lo que por razones de conveniencia, puede emitir resoluciones que afecten los derechos e intereses del administrado. Ante esa situación, la administración debe ser controlada en su actividad por la jurisdicción, examinando estos actos.

El Decreto número 119-96 del Congreso de la República Ley de lo Contencioso Administrativo, en su parte considerativa, destaca la importancia de estructurar un proceso (judicial) que tenga por objeto no solamente garantizar los derechos de los administrados, sino que asegure, además, la efectiva tutela jurisdiccional de la juridicidad de todos los actos de la administración pública, los cuales, no deben subordinarse a la satisfacción de intereses particulares.

4.1.1. Naturaleza jurídica del tribunal de lo contencioso administrativo

La función jurisdiccional, como función específica del Estado, tiene como misión especial administrar justicia a través de los órganos que establece la ley, especialmente preparados, articulados y estructurados para el desempeño de la misma. Con las particularidades de cada país, la organización jurisdiccional distribuye la tareas de

administrar justicia entre los llamados a conocer y decidir en los procesos, es decir, a los órganos jurisdiccionales, que pueden clasificarse atendiendo a su composición en:

a) órganos unipersonales: que están a cargo de un sólo y único funcionario (juez) y b) órganos colegiados o pluripersonales: están integrados por varios funcionarios (magistrados). De acuerdo con la legislación guatemalteca, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se comprende entre los órganos colegiados o pluripersonales.

Para caracterizar la naturaleza jurídica del Tribunal el Doctor Rolando Escobar Menaldo señala como aspectos sobresalientes que la identifican son los siguientes:²⁶

- a) Es un órgano jurisdiccional. Está encuadrado entre los órganos colegiados que ejercen la función jurisdiccional del Estado. La pretensión que requiere jurídicamente la persona inconforme con lo actuado por la administración, implica la intervención judicial, un tercero, imparcial e independiente en la contienda.
- b) Tiene una jurisdicción exclusiva. El Tribunal tiene la jurisdicción exclusiva de conocer las contiendas derivadas de actuaciones de la administración pública.
- c) Tiene una potestad específica. Tiene la potestad de controlar la juridicidad de la administración pública, ya que a través de este órgano jurisdiccional independiente se fiscalizará la actividad administrativa a fin de eliminar cualquier agravio a los intereses jurídicamente tutelados.

²⁶ Escobar Rolando **Ob. Cit.** Pág. 272 y 273

La jurisdicción contencioso administrativa se ejerce en única instancia por los tribunales de lo contencioso administrativo, como quedó establecido. Son órganos colegiados, actualmente existen cinco tribunales de lo contencioso administrativo. La Salas Primera y Quinta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocen de los actos y resoluciones de la administración pública en general, y las Salas Segunda, Tercera y Cuarta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conocen de esas mismas contiendas, pero específicamente relacionadas en materia tributaria. Estos tribunales se integran por tres magistrados titulares y dos suplentes, que son electos de conformidad con lo establecido en el Artículo 217 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y duran en sus funciones cinco años.

4.1.2. Competencia del tribunal de lo contencioso administrativo

La competencia del tribunal contencioso administrativo deriva especialmente de:

- a) La Constitución, le atribuye el conocimiento de la juridicidad de los actos de la administración pública, las contiendas por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado y de las controversias derivadas de contratos administrativos.
- b) La Ley de lo Contencioso Administrativo, que establece los casos procedentes que pueden ser sometidos a la competencia del tribunal de lo contencioso Administrativo.
- c) El Código Tributario, que señala que corresponde al tribunal de lo contencioso



administrativo conocer de los recursos iniciados contra las resoluciones de los recursos de revocatoria y reposición dictados por el Ministerio de Finanzas Públicas. Tras la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria, es ésta y su directorio quienes conocen de dichos recursos.

La noción de Estado de Derecho impone la existencia de un organismo cuya actividad tiene que encuadrarse a un orden jurídico preexistente sujeto únicamente a la ley, dentro de un sistema de garantías jurídicas, que protejan al individuo ante quien, con su condición soberana, puede, eventualmente, violar o lesionar sus derechos.

De ahí, la necesidad de contar con una institución de control jurisdiccional sobre los actos de la administración pública, en adición al control meramente administrativo que tiene diversas manifestaciones, de tal cuenta que dicho organismo es el tribunal de lo contencioso administrativo.

4.2. El proceso contencioso administrativo

La administración pública está sometida a diversos mecanismos de control que persiguen, primero, garantizar su encuadramiento al orden normativo vigente y segundo, garantizar los derechos de los administrados frente a ella. Se ha señalado tres grandes clases de control sobre la administración, el control parlamentario, el control administrativo y el control judicial.

De estos tres controles, en este trabajo interesa únicamente el control judicial, el cual es realizado por órganos judiciales en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. En Guatemala este control, se ejerce, por el tribunal de lo contencioso administrativo.

En derecho procesal administrativo no hay un solo tipo de proceso. Al igual que en otras ramas del derecho procesal, existe una variedad de tipos de procesos. Lo que plantea el problema de determinar, al formular una pretensión, cuál es el proceso en que debe ser actuada.

Según Jesús González Pérez “Determinado el fundamento específico de la pretensión, habría que examinar si el Ordenamiento jurídico regula algún proceso especial para el conocimiento de las pretensiones con aquel fundamento. De no existir tal proceso especial, su conocimiento su conocimiento correspondería al proceso ordinario”²⁷ (sic). En el ordenamiento jurídico guatemalteco existe el proceso contencioso administrativo, el cual es específicamente utilizado por los administrados para hacer valer sus pretensiones ante un órgano jurisdiccional.

4.2.1. Naturaleza jurídica

El contencioso administrativo fue instituido en Guatemala en 1928, año en el que se

²⁷ González, Jesús. **Manual de Derecho Procesal Administrativo**; Pág. 459



emitió del Decreto Legislativo 1150 como resultado de una reciente reforma constitucional. Luego, en 1936, mediante el Decreto Gubernativo 1881, se derogó aquella ley y se promulgó un nuevo texto normativo que siguió manteniendo en lo fundamental las características de la institución original, la cual en su Artículo 9 establecía: “La persona que se crea perjudicada por una resolución administrativa, tendrá derecho para hacer su reclamo ante el Tribunal competente por medio del recurso de lo contencioso-administrativo.” En 1996 se promulgó el Decreto 119-96 del Congreso de la República que se encuentra vigente en la actualidad bajo el mismo nombre de Ley de lo Contencioso Administrativo.²⁸

4.2.2. Principios del proceso contencioso administrativo

Regulan la actividad de las partes y van encaminados a condicionar la actividad del órgano llamado a decidir. De acuerdo a José María Macías Castaño, Magistrado de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña España y el Doctor Rolando Escobar Menaldo, se pueden identificar los siguientes²⁹:

4.2.2.1. Impulso procesal

Es el fenómeno por virtud del cual se asegura la continuidad de los actos procesales y

²⁸ Meza Duarte, Eric. **Ob. Cit**; Pág. 232

²⁹ **Ob. Cit.** Págs. 283 a la 285



su dirección hacia el fallo definitivo. En materia tributaria, el principio se encuentra regulado en forma más clara, al indicar el Artículo 162 del Código Tributario que: “Las actuaciones dentro del recurso contencioso administrativo se promoverán e impulsarán a petición de parte...”.

4.2.2.2. Congruencia

Consiste en limitar las facultades del juez, quien no puede conocer más que sobre lo que las partes someten a su decisión. Este principio se encuentra recogido en el Artículo 45 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, que en su redacción original, establecía que “La sentencia examinará en su totalidad la juridicidad del acto o resolución cuestionada, pudiéndose revocar, confirma o modificar, sin que el tribunal esté limitado por lo expresamente impugnado o el agravio involucrado”.

4.2.2.3. Inmediación

Consiste en la intervención directa del juez en los actos procesales. Deriva de la necesidad de que el juzgador tenga el conocimiento inmediato y cercano del proceso, mediante su intervención directa con las partes y la apreciación en la recepción y práctica de la prueba. Contenido en la parte final del Artículo 129 del Código Procesal Civil y Mercantil que establece “...El juez presidirá todas las diligencias de prueba”.

4.2.2.4. Concentración

Busca que el proceso se realice en el menor tiempo posible, que se desarrolle entre los plazos que determina la ley. Se puede observar en el Artículo 41 de la Ley de lo Contencioso Administrativo el que establece “Contestada la demanda y la reconvención, en su caso, se abrirá a prueba el proceso, por el plazo de treinta días, salvo que la cuestión sea de puro Derecho, caso en el cual se omitirá la apertura a prueba, la que también se omitirá cuando a juicio del tribunal existieren suficientes elementos de convicción en el expediente. La resolución por la que se omita la apertura a prueba será motivada”.

4.2.2.5. Publicidad

En el marco de la administración pública, supone el leal conocimiento e información de las actuaciones. Ésta hace la transparencia del procedimiento. Como garantía del proceso, se establece en el Artículo 63 de la Ley del Organismo Judicial, a cuyo tenor los actos y diligencias de los tribunales son públicos, salvo los casos en que por mandato legal o por razones de moral o de seguridad pública, deban mantenerse en forma reservada. En todo caso, los sujetos procesales y sus abogados tienen derecho a estar presentes en todas las diligencias o actos de que se trate y hacer las observaciones y protestas que procedan y, en general, enterarse de su contenido.



4.2.2.6. Gratuidad

El clásico y tradicional principio del “solve et repete”, traducido como la exigencia ineludible de pagar para reclamar, se eliminó totalmente en la legislación guatemalteca, en consideración a que la justicia es gratuita e igual para todos, según el Artículo 57 de la Ley del Organismo Judicial. De igual forma el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, expresamente establece: “...Para ocurrir a este Tribunal, no será necesario ningún pago o caución previa...”. El Código Tributario, en el Artículo 166 establece que, para impugnar las resoluciones administrativas en materia tributaria, no se exigirá al contribuyente pago previo, ni garantía alguna.

4.2.3. Procedencia e improcedencia del proceso

Para iniciar un proceso contencioso administrativo, debe existir una resolución que haya puesto fin al procedimiento llevado ante la administración pública, lo que incluye la declaratoria ficta del órgano. Además es también requisito que la resolución que lo origina no haya podido remediarse por medio de los recursos administrativos.

El Artículo 20 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece: “Poder plantear este proceso, la resolución que puso fin al procedimiento administrativo debe reunir los siguientes requisitos: a) Que haya causado estado. Causan estado la resolución de la administración que decida el asunto, cuando no sean susceptibles de impugnarse en la



vía administrativa, por haberse resuelto los recursos administrativos. b) Que vulnere un derecho del demandante, reconocido por una ley, reglamento o resolución anterior. Si el proceso es planteado por la administración por sus actos o resoluciones, no será necesario que concurran los requisitos indicados, siempre que el acto o resolución haya sido declarado lesivo para los intereses del Estado, en Acuerdo Gubernativo emitido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Esta declaración sólo podrá hacerse dentro de los tres años siguientes a la fecha de la resolución o acto que la origina.”

La Ley de lo Contencioso Administrativo en el Artículo 19 establece: “Procedencia. Procederá el proceso contencioso administrativo: 1. En caso de contienda y resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado. 2. En los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas”.

De igual forma también el mismo cuerpo legal regula en el Artículo 21: “El contencioso administrativo es improcedente: 1. En los asuntos referentes al orden político, militar o de defensa, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan; 2. En asuntos referentes a disposiciones de carácter general sobre salud e higiene públicas, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan; 3. En los asuntos que sean competencia de otros tribunales; 4. En los asuntos originados por denegatorias de concesiones de toda especie, salvo lo dispuesto en contrario por leyes especiales; y 5.



En los asuntos en que un ley excluya la posibilidad de ser planteados en las vías contencioso administrativa”

De igual forma un elemento importante para la procedencia o improcedencia del proceso contencioso administrativo y de este trabajo lo constituye el plazo para la interposición de la demanda. La Ley de lo Contencioso Administrativo en el Artículo 23 establece que la demanda deberá ser presentada en un plazo de tres meses contados a partir: a) de la última notificación de la resolución que concluyó el procedimiento administrativo. b) vencimiento del plazo en que la administración debió resolver en definitiva o de la fecha de publicación del Acuerdo Gubernativo que declaro lesivo el acto o resolución, en su caso. Sin embargo, según el Artículo 161 del Código Tributario establece: “El plazo para interponer el recurso Contencioso Administrativo será de treinta días (30) hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha en que se hizo la última notificación de la resolución del recurso de revocatoria o de reposición, en su caso.” Siendo este el principal aspecto a tratar en el presente trabajo, debido a la injustificada diferenciación.

4.2.4. Las partes en el proceso contencioso administrativo

En un proceso, las partes son el actor, quien es el que presenta la demanda en la que se articula una pretensión, y el demandado, que es a quien se le exige el cumplimiento, para poder actuar en un proceso se necesita tener capacidad legal y legitimación.



De conformidad con el Artículo 22 de la Ley de lo Contencioso Administrativo "...serán partes en el proceso contencioso administrativo, además del demandante, la Procuraduría General de la Nación, el órgano centralizado o la institución descentralizada de la administración que haya conocido en el asunto, las personas que aparezcan con interés legítimo en el expediente administrativo correspondiente y, cuando el proceso se refiera al control o fiscalización de la hacienda pública, también la Contraloría General de Cuentas".

4.2.5. Etapas del proceso contencioso administrativo

El fin fundamental del contencioso administrativo es la protección de los derechos públicos subjetivos, toda vez que teniendo los particulares una serie de derechos o facultades frente a la administración, es necesario que al actuar esta última, a través de los múltiples órganos que manifiestan su voluntad, y ante el riesgo de que pueda incurrir en violación de aquellos derechos de los particulares, existan también mecanismos de defensa y protección, de lo contrario, el administrado estaría a merced de las decisiones arbitrarias de los entes administrativos.

La regulación del trámite del proceso contencioso administrativo se contiene en el Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de lo Contencioso Administrativo. Se debe aclarar que aunque esta ley debía regular todos los aspectos del proceso, no lo hace, por lo que permite la integración de la ley, entendiéndose esto,



como la facultad de utilizar el Código Procesal Civil y Mercantil, y la Ley del Organismo Judicial, en todo lo que fuere aplicable.

4.2.5.1. La demanda

Para Chiovenda citado por el Jurista Rolando Escobar Menaldo “la demanda es un acto mediante el cual la parte, afirmando la existencia de una voluntad de la Ley, que garantiza un bien, declara su intención de que esa voluntad se activada e invoca, a tal fin, la autoridad del órgano jurisdiccional”³⁰.

Mediante la demanda, la parte que inicia el proceso contencioso administrativo pide al tribunal su intervención para la integración de la “litis”, detallando los hechos, ofreciendo las pruebas, indicando las normas que sustentan su petición y su expresa solicitud de revisión del acto que ha afectado sus derechos o intereses. El actor asume la iniciativa y tiene por objeto persuadir al tribunal para que adopte una decisión sobre lo pedido. Para que pueda obtenerse ese objetivo, el tribunal está obligado a resolver, pero esa decisión no debe ser más allá de los límites de lo pedido, ni dejar de pronunciarse sobre lo pedido, para así no incurrir en vicio de incongruencia. Este escrito tiene una singular importancia en el proceso, pues representa un acto esencial y fundamental en el mismo, además de iniciar el procedimiento, constituye una guía para que el tribunal decida. Con la demanda se sientan las base del proceso y sobre esas ha de

³⁰ Ob. Cit. Pág. 290.



pronunciarse el tribunal.

4.2.5.2. Subsanación de errores y rechazo de demanda

Si la demanda no llena los requisitos establecidos en la ley, el tribunal concederá un plazo prudente al actor para subsanar los defectos de conformidad con lo establecido en el Artículo 31 del Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala. En virtud de lo anterior es que nace en los tribunales de lo contencioso administrativo la figura del previo.

En dado caso los errores o deficiencias fueren insubsanables el tribunal rechazara de plano, la demanda. Como ejemplo de estos casos se puede citar el plazo de interposición de la demanda, el cual para los actos de la administración en general es de tres meses y en materia tributaria es de treinta días; otro caso sería que la resolución objeto del proceso no hubiera causado estado, es decir, que la vía administrativa no se haya agotado de conformidad con la ley.

4.2.5.3. Solicitud de antecedentes

Presentada la demanda y si ésta llena los requisitos de ley o bien subsanado los defectos o deficiencias que a criterio del tribunal está tenía, la judicatura deberá solicitar



al órgano administrativo los antecedentes relacionados con la demanda.

El Artículo 32 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece: “Antecedentes. Si la demanda contiene los requisitos de forma, el tribunal pedirá los antecedentes directamente al órgano administrativo correspondiente, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la misma, con apercibimiento de que en caso de incumplimiento se le procesará por desobediencia, además de que el tribunal entrará a conocer del recurso teniendo como base el dicho actor. El órgano administrativo requerido enviará los antecedentes, con informe circunstanciado dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que haya recibido el pedido de remisión. Si la autoridad no los envía, el tribunal admitirá para su trámite la demanda, sin perjuicio de que la administración puede presentarse en cualquier etapa procesal y presentar el expediente respectivo.”

4.2.5.4. Admisión de la demanda y emplazamiento

Si la autoridad administrativa no envía los antecedentes en el plazo antes citado, el tribunal admitirá para su trámite la demanda. Cuando estos antecedentes son enviados en el plazo fijado, el tribunal examinará la demanda con relación a los antecedentes, y si la encuentra arreglada a derecho, la admite para su trámite, dictando la resolución correspondiente, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que haya recibido el expediente administrativo o vencido el plazo para la presentación de éstos, esto de



conformidad con lo establecido en el Artículo 33 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

El emplazamiento constituye la convocatoria que se hace una persona por orden de un juez para que comparezca en el tribunal dentro del término que se le designe, con el objeto de poder defenderse de los cargos que se le hacen, oponerse a la demanda, usar su derecho o cumplir lo que se le ordena. Este es, dar un plazo, citar a una persona, ordenar que comparezca ante un juez o el tribunal.

Como todo proceso jurisdiccional, el contencioso administrativo, con fundamento en los principios constitucionales que inspiran al mismo, debe otorgar a la otra parte y a quienes intervengan en el proceso, la oportunidad de defenderse. En este proceso se da cumplimiento a este principio en el Artículo 35 de la citada ley, imponiendo que, en la resolución que dé trámite a la demanda, se emplazara a: a) El órgano administrativo o institución descentralizada demandada; b) La Procuraduría General de la Nación; c) Las personas que aparezcan con interés en el expediente. d) La Contraloría General de Cuentas, cuando el proceso se refiera al control y fiscalización de hacienda pública.

Para esos efectos, se da audiencia a los emplazados por un plazo común de quince días. En el caso de los entes públicos, no podrán dejar de pronunciarse sobre el fondo del asunto motivo del proceso.

4.2.5.5. Contestación de la demanda

Se puede hacer en forma negativa o en forma afirmativa, o reconvenir según el derecho independiente de cada parte o interponiendo las excepciones previas reguladas por la ley, lo cual sucede con poca frecuencia, ya que por la existencia de la figura del previo, es muy difícil que se interpongan, razón por la cual no se hará pronunciamiento sobre estas.

La contestación o reconvencción según el caso, se presenta por medio de un memorial que debe contener los mismos requisitos señalados para la demanda. Si fuese está de forma negativa se constituida por la mera negación de los argumentos fácticos y legales de la pretensión de la parte actora, y con los fundamento de ley y los medios probatorios que estimen convenientes, con la finalidad de convencer al tribunal para que confirme la resolución objeto del proceso, por considerar que la misma se encuentra ajustada a derecho.

La evacuación puede hacerse en los siguientes momentos: a) al emplazarse al demandado por quince días, tendrá la oportunidad de contestar la demanda ya sea en sentido negativo o afirmativo, y si fuera el caso de interponer las excepciones perentorias que considere necesarias las cuales serán resueltas en sentencia. b) si hubiere interpuesto el demandado excepciones previas y éstas fueran declaradas sin lugar, el demandado tiene un plazo de cinco días para contestar la demanda



computados a partir del día siguiente a la notificación de la resolución recaída en el incidente.

4.2.5.6. Período de prueba

Constituye una etapa del proceso de trascendental importancia, puesto que a través de esta, las partes probarán los argumentos vertidos en sus respectivos escritos. A través de esta etapa se logrará el convencimiento del tribunal utilizando los diferentes medios de prueba previstos en la ley, para demostrar la veracidad de los hechos controvertidos en el proceso. De acuerdo con la ley, la carga de la prueba corresponde a las partes.

De conformidad con el Artículo 41 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, una vez contestada la demanda y la reconvención, en su caso, se abre a prueba el proceso por el plazo de 30 días, proponiéndose las pruebas ofrecidas en la demanda, la contestación o la reconvención, salvo que el asunto sea de puro derecho. Pues en este caso como no hay hechos que probar se omitirá el período de prueba. También puede omitirse esta etapa procesal cuando, a juicio del tribunal, existieren suficientes elementos de convicción en el expediente. La resolución que omita la apertura a prueba debe ser motivada en cuanto a las razones por las que no se abrió a prueba el proceso.

Si bien es cierto la función esencial del tribunal es de contralor a la juridicidad de los actos de la administración pública, también lo es que los órganos administrativos,

generalmente no dan valor a las pruebas de descarga presentada por los administrados en el procedimiento administrativo, por tal razón y en virtud que la Ley de lo Contencioso Administrativo no tiene estipulados medios de prueba específicamente para esta clase de proceso, por la integración permitida por dicha ley, se utilizan los regulados en el Artículo 128 del Código Procesal Civil y Mercantil, los cuales son: a) Declaración de parte; b) Declaración de testigos; c) Dictamen de expertos d) Reconocimiento judicial; e) Medios científicos de prueba, y f) Presunciones legales y humanas.

Pese a existir estos medios de convicción, la prueba reina en este proceso es el expediente administrativo, ya que los particulares presentan ante la administración todos los medios que consideran necesarios para fundamentar su petición.

4.2.5.7. Vista

Vencido el período de prueba, se señalará día y hora para la vista, esto según el Artículo 43 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. Este es el acto procesal el cual se da, después de agotada la sustanciación del proceso o de un incidente que requiere especial pronunciamiento, se de cuenta al tribunal de lo que resulta de los autos por el secretario. En esta etapa, las partes tendrán la oportunidad de presentar de palabra o por escrito sus alegatos finales, sus conclusiones sobre las argumentaciones tanto fácticas como jurídicas y sobre las pruebas aportadas.

4.2.5.8. Sentencia

Etimológicamente, el término sentencia tiene su origen el latín “sintiendo”, que equivale “a lo que se siente u opina”. Es formular una opinión, una declaración formal con arreglo a las constancias procesales ocurridas en el proceso, como producto de evidenciar hechos. Ésta es el medio normal de terminar la relación jurídico procesal, implica siempre la voluntad de la ley y al hacerla concede o niega la pretensión de una de las partes.

Este es un acto emitido por el órgano jurisdiccional al cual se pidió su intervención para la resolución de un conflicto, en el caso de los tribunales contenciosos, para que resuelvan sobre la correcta o incorrecta actuación de los órganos administrativos centralizados, de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado.

La sentencia es el acto del órgano jurisdiccional en el que emite su juicio sobre la conformidad o disconformidad de la pretensión de la parte con el derecho objetivo. Como se mencionó anteriormente, ésta es una decisión que va a favorecer a una o a otra parte siempre en la observancia de la ley.

De conformidad con en el Artículo 45 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, que establece: “Sentencia. La sentencia examinará en su totalidad la juridicidad del acto o resolución cuestionada, pudiéndola revocar, confirmar o modificar.”



En virtud que el tribunal conoce el proceso contencioso administrativo en única instancia y por mandato expreso de la ley no procede la apelación. Los únicos medios de impugnación contra la sentencia aceptados son aclaración y ampliación. Sin embargo, la misma ley también establece que procede el recurso de casación en contra de las resoluciones que pongan fin al contencioso administrativo.

4.2.5.9. Ejecución de la sentencia

Tendrá lugar una vez que se haya producido cualquiera de los siguientes hechos:

- a) Que la sentencia del Tribunal de la Contencioso Administrativo haya sido
- b) notificada y que haya transcurrido el plazo de ley y no haya sido impugnada encontrándose, por consiguiente, firme.
- c) Que el recurso de casación haya sido declarado sin lugar o en su caso con lugar y, por consiguiente, la resolución queda firme.

Encontrándose firme la resolución que puso fin al proceso, se devuelve el expediente al órgano administrativo correspondiente con certificación de lo resuelto, para su ejecución, ésta según la materia del caso, puede hacerse a través de la vía de apremio ante los tribunales del ramo civil o ante la competencia de los tribunales de lo económico coactivo.





CAPÍTULO V

5. El principio de igualdad

En este capítulo se pretende explicar en qué consiste el principio de igualdad, así como sus alcances, límites, regulación y la interpretación que del mismo realiza la Corte de Constitucionalidad.

Se hace énfasis en la necesidad de tratar este tema porque el objetivo de este trabajo consiste en determinar si el plazo de interposición del proceso contencioso administrativo, regulado en el Artículo 161 del Código Tributario y en el Artículo 23 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, contraviene este principio tan importante y fundamental para cualquier estado de derecho.

A lo largo de la historia se ha discutido la importancia que tiene la igualdad dentro de una sociedad y sobre todo dentro de una democracia; y por tal razón, es importante mencionar lo que sobre el tema se expuso en Grecia, ya que fue en esta época en donde se dieron las primeras ideas sobre el tema, y las cuales aún continúan vigentes hasta la fecha.

Primeramente, se encuentran los presocráticos quienes concebían a la democracia como un ideal político, es decir, que los principios democráticos debían prevalecer en



toda la sociedad para que ésta fuera justa y, por lo tanto, siempre se debía procurar que prevaleciera sobre cualquier otra forma de gobierno. Ya desde esta época se entendía que no podía existir democracia sin igualdad y que únicamente salvaguardando este principio podía realizarse la justicia.

Posteriormente, Platón también reconoce la necesidad de igualdad para los habitantes de toda sociedad y atribuye a las leyes la tarea de asegurar este principio, debido a que se da cuenta que el modelo de gobierno que había concebido en su obra *La República* “no podía llevarse a cabo por hombres comunes y corrientes, sino por un gobernante perfecto que no puede existir en la sociedad y por esto afirma que a causa de la imperfección de los gobernantes, éstos deben estar limitados en sus atribuciones por las leyes, y son éstas normas las que deben ser el instrumento que garantice la igualdad de los habitantes de un Estado frente a los gobernantes”³¹.

Aristóteles, por su parte, considera que la justicia tiene dos significados, siendo éstos el de justicia entendida como legitimidad y como igualdad. Al referirse al concepto de justicia como igualdad, Aristóteles expone que “debe entenderse de dos formas; siendo la primera que habrá justicia cuando se dé tratamiento igual a personas en igualdad de condiciones y un tratamiento desigual para las personas que se encuentren en condiciones desiguales. La otra forma en que debe entenderse la justicia como igualdad se refiere a que se debe dar en igual medida a todos con independencia de los méritos o condicione de los individuos. A la primera se le conoce como justicia distributiva y a la

³¹Fassó, Guido. **Ob. Cit**; págs. 54 y 56.

segunda como justicia conmutativa”³². El aporte de Aristóteles sobre este tema es muy valioso, y debido a que sus afirmaciones son acordes a la realidad humana han prevalecido a través de los años hasta el tiempo presente, además, han inspirado diversos ordenamientos jurídicos de diferentes Estados, sin mencionar la influencia que tuvo en el pensamiento jurídico en siglos posteriores.

Actualmente, varios autores se han referido al principio de igualdad en el marco del derecho constitucional y han indicado que en un verdadero estado democrático y de derecho la igualdad es uno de los pilares fundamentales para su sostenimiento, tal y como lo afirmó Montesquieu citado por Linares Quintana: “en la democracia la igualdad es el alma del Estado”³³; y es por esta razón que este principio es incluido en las constituciones de varios países, logrando así que ésta inspire toda la organización del Estado a través de la llamada igualdad ante la ley.

Sin embargo, dentro de un estado constitucional de derecho no puede hablarse de una igualdad absoluta en la que se considere a todas las personas como iguales ante la ley, sino que debe entenderse en una forma más amplia tal y como lo afirma Juan Zarini al exponer que la igualdad “no significa igualitarismo, o sea una igualdad absoluta y rígida de los hombres, que desconozca las diferenciaciones naturales que existen en las personas”³⁴. Jonathan Miller también expone sobre este tema y afirma que “el principio de igualdad no requiere tratar a todos los individuos de una misma manera, sino a todos

³² Ibid. Págs. 60 a 63.

³³ Linares Quintana, Segundo. **Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional**. Tomo IV; pág. 251

³⁴ Zarini, Helio Juan. **Derecho Constitucional**. Pág. 385.



los iguales de una misma manera. Una correcta aplicación del principio de igualdad exige que se adviertan las distinciones entre las personas. No todos los individuos se encuentran en una situación jurídica idéntica, y pretender aplicar una misma regla para todos no sólo va contra la lógica sino que puede dar lugar a graves injusticias”³⁵.

De las afirmaciones anteriores se puede concluir que el principio de igualdad va más allá de una igualdad ante la ley, ya que si bien es cierto todos los habitantes de un país son iguales ante ella, también se deben considerar las circunstancias personales en que se encuentran los individuos que están sujetos a la ley; y, por lo tanto, se necesita establecer criterios para formar categorías o individualizar situaciones para que a las personas que se encuentren en ellas pueda dárseles un tratamiento igual en atención a las condiciones en que se encuentren. Por lo tanto, existirá una verdadera igualdad cuando todos los habitantes del Estado sean tratados del mismo modo siempre que se encuentren en idénticas condiciones y circunstancias y no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias.

El principio de igualdad dentro del Derecho Constitucional opera en dos planos distintos, siendo el primero frente al legislador impidiéndole que incluya dentro de las leyes supuestos que traten de forma distinta a las personas que desde cualquier punto de vista se encuentren en una misma situación, ya que como la afirma el tratadista

³⁵ Miller, Jonathan M. **Constitución y Derechos Humanos**. Tomo 2; pág. 1523.



español Rubio Llorente “la desigualdad en la ley se produce cuando la norma distingue de forma irrazonable o arbitraria un supuesto de hecho específico al que anuda consecuencias jurídicas determinadas”³⁶. Continúa exponiendo Rubio Llorente al referirse a las diferenciaciones que la ley realiza en el tratamiento distinto de los individuos, indicando que pueden considerarse como no discriminatorias y no violatorias al principio de igualdad cuando exista una “justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia debe aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente por ello una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, y dejando en definitiva al legislador la apreciación de situaciones distintas que sean procedente diferenciar y tratar desigualmente, siempre que su acuerdo no vaya contra los derechos y libertades protegidos ni sea irrazonada”³⁷. Con lo anterior este autor manifiesta que el mismo principio de igualdad acepta el tratamiento desigual de las personas pero atendiendo a las situaciones especiales en que se encuentren y no a la condición personal de las mismas, y que corresponde al legislador determinar razonablemente cuáles son esas situaciones que serán tratadas de forma distinta frente a otras siempre y cuando no se violen o tergiversen otros derechos fundamentales incluyendo el mismo principio de igualdad.

El segundo plano en que opera el principio de igualdad se refiere a la aplicación de la ley de modo igual a todos aquellos que se encuentran en una misma situación.

³⁶ Rubio Llorente, Francisco. **Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales**. Pág. 111.

³⁷ Rubio Llorente, Francisco. **Ob. Cit**; pág. 112



Lo expuesto anteriormente está comprendido en el concepto de igualdad jurídica que pretende no discriminar arbitrariamente en las posibilidades teóricas que tiene cada individuo de realizarse y que implica la prohibición de otorgar privilegios o efectuar discriminaciones respecto a determinados grupos o individuos. En conclusión significa que todos los hombres que tienen similares características gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones.

“Este principio constituye un límite al Poder Legislativo y responde a la concepción clásica del estado liberal. Las personas son iguales y la ley no debe hacer discriminaciones en perjuicio de determinados individuos o grupos de individuos. Dentro de esa igualdad en la ley, se distingue la igualdad jurídica, que se refiere a las condiciones físicas o morales de la persona humana, raza, sexo, religión, ideas políticas etcétera”³⁸.

Este concepto significa que la imposición puede ser utilizada como un instrumento para lograr la igualdad entre los ciudadanos y es el que justifica el trato desigual de la ley en aras de otros objetivos, como ser la política de redistribución de ingresos o las políticas de estabilización y desarrollo.

Con base en lo anterior se puede concluir indicando que el principio de igualdad no veda cualquier desigualdad, sino sólo aquella que pueda reputarse como

³⁸ Mazz, Addy. *Curso de Derecho Financiero y Finanzas*. Tomo I Volumen 2; pág. 61



discriminatoria, por carecer de justificación; el principio de igualdad no sólo exige la igualdad ante la ley, sino también la igualdad en la aplicación de la ley.

5.1. El principio de igualdad en la legislación guatemalteca

Como se indicó anteriormente, el principio de igualdad es básico para la existencia de un estado constitucional de derecho, y la constitución como norma fundamental y suprema de todo ordenamiento jurídico debe acoger este principio y proporcionar las garantías necesarias para el respeto del mismo.

En Guatemala, el principio de igualdad está contenido en el Artículo 4 de la Constitución Política, el cual establece: “En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí”.

Sin embargo, el que la Constitución Política de la República de Guatemala, contenga este principio, no basta para que efectivamente se respete y es por ello que la misma, estableció como garantías para que se cumpla con dicho precepto constitucional, siendo éstas el Amparo y la Inconstitucionalidad General o en caso concreto de la ley.



Cada vez que una persona ha utilizado dichas garantías ha puesto en funcionamiento la jurisdicción constitucional que está encargada en última instancia a la Corte de de Constitucionalidad, esto según lo establecido en los Artículo 268 al 272 de la Constitución Política de la República, esta institución, al resolver en definitiva las mencionadas acciones, expresando a resolver las razones en las que funda su resolución, y, así, declarar si una ley o acto de autoridad viola, contraviene o tergiversa las normas constitucionales y por lo tanto los derechos inherentes a los habitante del país.

5.2. Criterios constitucionales del principio de igualdad

Como anteriormente se indicó pese a estar regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, en ciertas ocasiones el Organismo Legislativo promulga leyes que tienden en cierta forma a violentar este principio, razón por la cual los habitantes del país pueden acudir ante Corte de Constitucionalidad a través de las acciones constitucionales de amparo e inconstitucionalidad a efecto de que se les restituya su derecho violentado.

Por lo anterior, se citarán varios criterios sostenidos tanto por la corte constitucional de Guatemala, como los sostenidos por el tribunal constitucional de España, para así poder formarse una idea de la magnitud y de la importancia de este principio que es otorgado a los habitantes de todos los países.



La Corte de Constitucionalidad, al resolver en definitiva las acciones sometidas a su conocimiento, manifiesta las razones en que se fundamente para declarar si una ley o acto de la autoridad viola, contraviene o tergiversa las normas constitucionales. Estos razonamientos son vinculantes y establecen jurisprudencia cuando se dictan tres fallos en un mismo sentido y en casos similares.

El principio de igualdad no ha sido la excepción para la que la corte se pronuncie sobre el mismo y ha manifestado lo siguiente: "... el principio de igualdad, plasmado en el artículo 4º de la Constitución Política de la República impone que situaciones iguales sean tratadas normativamente de la misma forma; pero para que el mismo rebase un significado puramente formal y sea realmente efectivo, se impone también que situaciones iguales sean tratadas normativamente de la misma forma; pero para que el mismo rebase un significado puramente formal y sea realmente efectivo, se impone también que situaciones distintas sean tratadas desigualmente, conforme sus diferencias. Esta Corte ha expresado en anteriores casos que este principio de igualdad hace una referencia a la universalidad de la ley, pero no prohíbe ni se opone a dicho principio, el hecho que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de clasificar y diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, siempre que tal diferencia tenga una justificación razonable de acuerdo al sistema de valores que la Constitución acoge..."³⁹(sic). En otra sentencia la Corte de Constitucionalidad expone: "El concepto de igualdad así regulado estriba en el hecho de que las personas deben gozar de los mismos derechos y las mismas limitaciones determinadas por la ley. Sin

³⁹ Gaceta No. 24, pág. 14, expediente No. 141-92, sentencia del 16 de junio de 1992



embargo, ese concepto no reviste carácter absoluto, es decir, no es la nivelación absoluta de los hombres lo que se proclama, sino su igualdad relativa, propiciada por una legislación que tienda a la protección en lo posible de las desigualdades naturales. Así, la igualdad ante la ley consiste en que no deben establecerse excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias, sean éstas positivas o negativas; es decir, que conllevan un beneficio o un perjuicio a la persona sobre la que recae el supuesto contemplado en la ley; por ello no implica que no pueda hacerse una diferenciación que atienda factores implícitos en el mejor ejercicio de un determinado derecho. Lo que puntualiza la igualdad es que ello signifique que los legisladores carezcan de la facultad de establecer categorías entre los particulares siempre que tal diferenciación se apoye en una base razonable y sea congruente con el fin supremo del Estado”⁴⁰.

El Tribunal Constitucional de España sintetizó los criterios que mantiene en relación con el principio de igualdad ante la ley: “a) no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del Artículo 14 de la Constitución, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable; b) el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciales sea arbitraria o carezca de fundamento racional; c) el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier

⁴⁰ Gaceta No. 40, expediente No. 682-96, sentencia del 21 de junio de 1996



desigualdad de trato sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados; d) por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resulten de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosas o desmedidos⁴¹.

Como se puede observar tanto el Tribunal Constitucional de España como el de Guatemala, sostiene un criterio similar, que es de tratar a las situaciones que se encuentren en igualdad de condiciones, deberán ser tratadas de igual forma y en cierto punto las situaciones desiguales ser tratada en forma desigual.

⁴¹ Sentencia del 26 de abril de 1990, Tribunal Constitucional de España.



CAPÍTULO VI

6. El principio de igualdad en la interposición del proceso contencioso administrativo

En el capítulo anterior se expusieron diversos aspectos sobre el principio de igualdad que serán útiles para el análisis del problema y posterior comprobación de la hipótesis planteada en la presente tesis, y la cual se menciona nuevamente como punto de partida para el estudio que se realizará en este capítulo: ¿Al confrontar el Artículo 161 del Código Tributario, con relación al plazo de 30 días para la interposición del proceso contencioso administrativo y el Artículo 23 de la Ley de lo Contencioso Administrativo que establece un plazo de tres meses para interponer el proceso contencioso Administrativo, puede establecerse que existe una clara discriminación con respecto a los demandantes en la vía contencioso administrativa por razones tributarias y la existencia de un privilegio con respecto al resto de los administrados, constituyéndose así una violación al principio constitucional de igualdad?

Además, previo a entrar en materia de este capítulo y con el fin de ilustrar la hipótesis planteada, es necesario citar el Artículo 23 de la Ley de lo Contencioso Administrativo y el Artículo 161 del Código Tributario, que establecen: Artículo 23. "Plazo. El plazo para el planteamiento del proceso contencioso administrativo es de tres meses contados a partir de la última notificación de la resolución que concluyó el procedimiento



administrativo, del vencimiento del plazo en que la administración debió resolver en definitiva o de la fecha de publicación del Acuerdo Gubernativo que declaró lesivo el acto o resolución, en su caso”. Y el Artículo 161 estipula: “Procedencia del recurso y plazo de interposición. Contra las resoluciones de los recursos de revocatoria y de reposición dictadas por la Administración Tributaria y el Ministerio de Finanzas Públicas, procederá el recurso contencioso administrativo, el cual se interpondrá ante la Sala que corresponda del tribunal de lo contencioso administrativo integrada con magistrados especializados en materia tributaria preferentemente. El plazo para interponer el recurso contencioso administrativo será de treinta días (30) hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha en que se hizo la última notificación de la resolución del recurso de revocatoria o de reposición, en su caso. El memorial de demanda deberá contener todos los requisitos mínimos establecidos en el artículo 28 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.” Es necesario hacer mención que la reforma realizada a este artículo a través del Artículo 24 del Decreto número 03-04 del Congreso de la República, en la parte que decía: “y la Sala deberá rechazar de oficio las demandas que no contengan los requisitos establecidos en dicha ley, expresando los defectos que haya encontrado”, fue declarado inconstitucional según fallo de la Corte de Constitucionalidad, en expediente número 112-2004 publicado el 16 de junio de 2008, en el Diario de Centro América.

Las normas antes citadas plantean un problema al referirse al plazo para la interposición del proceso contencioso administrativo, ya que, a los administrados que tengan que acudir a los tribunales contenciosos administrativos, que son los



encargados de controlar la juridicidad de los actos de la administración pública, se ven en una desigualdad significativa, en virtud que a unos les otorga 30 días para acudir a estos tribunales y a otros tres meses, lo que resulta en una desigualdad manifiesta entre administrados.

Esta situación, a primera vista, contradice uno de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico como es la igualdad, debido a que las normas referidas hacen una distinción entre los administrados que se encuentran en una misma situación. Así que primero se determinará si en efecto los administrados se encuentra en una misma situación y posteriormente si la distinción que hace la ley es razonable o no.

Para determinar si las personas que se encuentran en el supuesto que establece el Artículo 161 del Código Tributario, se encuentran en una misma situación jurídica que los que se amparan en el Artículo 23 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, se debe primero retomar lo expuesto en el capítulo IV de este trabajo referente a las partes y al objeto del proceso contencioso administrativo.

En un proceso, las partes son el actor que es, quien presenta la demanda en la que se articula una pretensión, y el demandado, que es a quien se le exige el cumplimiento. De conformidad con el Artículo 22 de la Ley de lo Contencioso Administrativo serán parte en el proceso contencioso administrativo, además del demandante, la Procuraduría General de la Nación, el órgano centralizado o la institución descentralizada de la



administración que haya conocido en el asunto, las personas que aparezcan con interés legítimo en el expediente administrativo correspondiente y, cuando el proceso se refiera al control o fiscalización de la hacienda pública, también la Contraloría General de Cuentas.

Es importante mencionar que únicamente se fundamenta las partes del proceso en la Ley de lo Contencioso Administrativo, ya que el Código Tributario no hace mención alguna de las partes procesales.

En cuanto al objeto del proceso contencioso administrativo se estableció que éste, es el medio por el cual los administrados acuden a un órgano jurisdiccional con el objeto de hacer valer o que se les reconozca un derecho que se considera violentado por la administración pública. El contencioso administrativo fue concebido desde 1928 como un recurso, es decir, como un medio de impugnación de resoluciones administrativas, pero, la Ley de 1996 lo instituye ya como un proceso, transformación que se estima correcta técnicamente puesto que dicho contencioso se desenvuelve como un genuino proceso de conocimiento.

El Decreto número 119-96 del Congreso de la República Ley de lo Contencioso Administrativo, en su parte considerativa, destaca la importancia de estructurar un proceso (judicial) que tenga por objeto no solamente garantizar los derechos de los administrados, sino que asegure además, la efectiva tutela jurisdiccional de la



juridicidad de todos los actos de la administración pública, los cuales, no deben subordinarse a la satisfacción de intereses particulares.

Se puede decir entonces que, tanto los administrados por cuestiones tributarias como por razones administrativas de índole común, se encuentran hasta el momento en similares condiciones, ya que ambos deben hacer valer sus derechos ante el órgano jurisdiccional constitucionalmente establecido, a través de un mismo proceso y que las partes en ambos casos son las mismas, es decir, el demandante, el órgano que emitió la resolución y la Procuraduría General de la Nación.

Antes de continuar con los argumentos del presente trabajo, es necesario hacer referencia de una de las partes medulares que sustentan la hipótesis de este trabajo, como lo es el tribunal de lo contencioso administrativo, para lo cual se debe transcribir el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala el cual establece: "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 la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas. Para ocurrir a este Tribunal, no será necesario ningún pago o caución previa. Sin embargo, la ley podrá establecer determinadas situaciones en las que el recurrente tenga que pagar intereses a la tasa corriente sobre los impuestos que haya discutido o impugnado y cuyo pago al Fisco se



demoró en virtud del recurso. Contra las resoluciones y autos que pongan fin al proceso, puede interponerse el recurso de casación.”

De lo anterior se puede esgrimir, que por mandato constitucional el tribunal de lo contencioso administrativo, es el contralor de los actos de la administración pública, lo importante de esto es, que no hace separación de actos u órganos administrativos por razón de las resoluciones emitidas, sino que, dispone a este tribunal como en encargado de la revisión de los actos de toda la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, el cual lo hará a través del proceso contencioso administrativo.

Conforme la doctrina, la vía contencioso administrativa se reconoce como el medio por el cual se dilucidan los conflictos surgidos entre la administración pública y el administrado. Así se explica que la demanda implique la reclamación que se interpone después de agotada la vía gubernativa, contra una resolución emitida por el órgano administrativo en virtud de sus facultades y a la cual se le imputa vulneración a derechos de carácter administrativo, que la ley reconoce a favor del administrado. El Artículo 221 de la Constitución Política de la República instituyó al tribunal de lo contencioso administrativo como el órgano jurisdiccional cuya función es controlar la juridicidad de los actos de la administración pública.

Según la legislación ordinaria guatemalteca, la vía contencioso administrativa puede



utilizarse para cuestionar los actos de la administración pública en general, se encuentra regulada en la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto 119-96 del Congreso de la República. La que se refiere a los actos ejecutados por los órganos que conforman la administración pública tributaria, en el Código Tributario Decreto 6-91 del Congreso de la República. Esa decisión del legislador atiende a la forma codificada que se ha adoptado y proporcionar mayor orden a la regulación de dicha materia.

La administración pública guatemalteca, es realizada por diversos entes que se encuentran organizados según la actividad que tiene encomendada, sea ésta referida a la prestación de un servicio público o bien al sostenimiento y existencia del Estado.

Esta atiende a fines eminentemente prácticos, pero de ninguna manera podría entenderse como una ruptura de la administración que sugiera que, en un mismo Estado, pueden coexistir diversas administraciones. Esto porque, al ser el Estado uno solo, sus funciones para conseguir la satisfacción de las necesidades del grupo social y de procurar su permanencia debe comprenderse que provienen de una misma base, aunque, como se indicó, para fines prácticos tales órganos se encuentren instituidos según la materia que estén llamados a atender.

El Artículo 24 del Decreto 03-2004 del Congreso de la República que reformó el Artículo 161 del Código Tributario, aquí se destaca el trato desigual que es el objeto de estudio de este trabajo, respecto al otro precepto de ley ordinaria que regula el proceso



contencioso administrativo, la cita de éste resulta pertinente. Así, puede decirse que el Artículo 161 con la reforma incluida establece: "...El plazo para interponer el recurso Contencioso Administrativo será de treinta días (30) hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha en que se hizo la última notificación de la resolución del recurso de revocatoria o de reposición, en su caso. El memorial de demanda deberá contener todos los requisitos mínimos establecidos en el artículo 28 de la Ley de lo Contencioso Administrativo" (sic). Por aparte el Artículo 23 de la Ley de lo Contencioso Administrativo preceptúa: "El plazo para el planteamiento del proceso contencioso administrativo es de tres meses contados a partir de la última notificación de la resolución que concluyó el procedimiento administrativo, del vencimiento del plazo en que la administración debió resolver en definitiva o de la fecha de publicación del Acuerdo Gubernativo que declaró lesivo el acto o resolución, en su caso". En los preceptos citados puede advertirse que el primero de estos artículos contiene una restricción en cuanto al plazo para plantear la demanda en comparación con el segundo artículo. Cabe mencionar que antes de la reforma indicada, el plazo para interponer el proceso contencioso en materia tributaria era de tres meses.

Es importante mencionar lo sostenido por la Honorable Corte de Constitucionalidad al pronunciarse con respecto a la Inconstitucionalidad de carácter general planteada en contra del segundo párrafo del Artículo 24 que reformó al Artículo 161 del Código Tributario, que establecía: "El memorial de demanda deberá contener todos los requisitos mínimos establecidos en el Artículo 28 de la Ley de lo Contencioso Administrativo y la Sala deberá rechazar de oficio las demandas que no contengan los



requisitos establecidos en dicha ley, expresando los defectos que haya encontrado”, siendo impugnada la frase “y la Sala deberá rechazar de oficio las demandas que no contengan los requisitos establecidos en dicha ley, expresando los defectos que haya encontrado”, por ser violatorio del principio de igualdad regulado en el Artículo 4 de la Constitución Política de la República, la Corte de Constitucionalidad indicó: “En el caso que se analiza esta Corte encuentra que, en efecto, como lo afirma el solicitante de la Inconstitucionalidad, el artículo impugnado, específicamente en su segundo párrafo, viola el principio de igualdad. La Corte de Constitucionalidad ha afirmado que la igualdad ante la ley determina que ésta debe ser igualmente aplicada a todos los que se encuentren en paridad de circunstancias: *trato igual a los iguales y desigual para los desiguales*. Sin embargo, en el caso que se analiza no se encuentra que los administrados que intenten debatir la actividad de los órganos de la administración pública tributaria y los que discutan sobre la actuación de los otros funcionarios que conforman la administración pública, se encuentren en desigualdad de condiciones que permita prever para ellos un razonable trato diferenciado. En el caso de los administrados que acudan a debatir la actuación de los funcionarios de uno u otro ámbito, persiguen un mismo objetivo: *Instar la actividad del órgano a quien la Constitución creó como contralor de la juridicidad de la administración pública*. Lo que es igual, sea cualquiera de los órganos de la administración el cuestionado, el objeto del administrado será siempre el de obtener el pronunciamiento respecto de si la actuación de alguno de los funcionarios que participan en la ejecución de la administración pública ha violado alguno de los derechos que la ley le reconoce. Esta Corte estima que, cuando por razones prácticas, para regular una misma materia el legislador dispone la emisión de cuerpos normativos distintos, las mismas no pueden,



de ninguna manera, contrariarse entre sí u otorgar un beneficio a una parte de los administrados y restringir ese mismo derecho al resto de éstos. Hacerlo de esa manera implicaría conferir a unos un trato desigual respecto de otros, sin que tal distinción resulte razonable”⁴².

El criterio jurisprudencial respecto a la Igualdad, dice: “La igualdad ante la ley determina que ésta debe ser igualmente aplicada a todos los que se encuentren en igualdad de circunstancias, pero existiendo diversas circunstancias, la ley debe realizar la igualdad: trato igual a los iguales y desigual para los desiguales”. De tal suerte que debe haber trato desigual cuando existan desigualdades reales, pues de lo contrario se corre el riesgo de incurrir en injusticias.

Por virtud del principio de igualdad ante la ley, cuando todos los sujetos se encuentren en igualdad de condiciones, no pueden otorgarse privilegios a unos y disponer ciertas cargas para los otros. Prohibiendo así también el tratamiento discriminatorio, cuando se habla de igualdad ante la ley, se quiere expresar la idea de igualdad jurídica, que significa igualdad no solo ante las normas emanadas del Organismo Legislativo, sino ante toda disposición coercitiva: decretos, acuerdos, reglamentos, sentencias o resoluciones fundadas en ley.

De igual forma como lo indicó en su momento el Ministerio Público al evacuar la

⁴² Sentencia del 29 de mayo de 2007.



audiencia concedida dentro de la Inconstitucionalidad antes mencionada, dicha norma no contraviene el derecho de igualdad contenido en el Artículo 4 de la Constitución Política de la República de Guatemala, ya que el proceso contencioso administrativo tributario es distinto al proceso contencioso administrativo común, hasta el punto de que una Sala distinta conoce de cada uno de ellos, por lo que el Tribunal que conozca la materia tributaria tendrá que hacer aplicación de una disposición de carácter especial, como lo es el Artículo 161 del Código Tributario, tal como aparece reformado.

Estos argumentos no se comparten, ya que la finalidad constitucional de estos, es la misma, ser el contralor de los actos de la administración pública, y el medio por el cual se acude a estas salas jurisdiccionales es a través del proceso contencioso administrativo, el cual en las cinco salas, las etapas procesales desarrolladas son las mismas, ya que éste se fundamenta en el Decreto Número 119-96 del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo.

Es preciso indicar que existen cinco salas del tribunal de lo contencioso administrativo, todas se integran por tres magistrados titulares y dos suplentes, que son electos de la misma forma y duran en sus funciones cinco años de conformidad como lo establece la Constitución Política de la República.

De igual forma tienen el mismo personal auxiliar judicial y de conformidad con los Acuerdos 37-2003 y 32-2007 de la Corte Suprema de Justicia, el Centro de Servicios



Auxiliares de la Administración de Justicia, será el encargado de la distribución de las demandas que se interpongan en materia contencioso administrativo.

Es por lo anterior que dicho argumento no es valedero ya que de acuerdo con lo sostenido por la Corte de Constitucionalidad, cuando por razones prácticas, para regular una misma materia el legislador dispone la emisión de cuerpos normativos distintos, las mismas no pueden, de ninguna manera, contrariarse entre sí u otorgar un beneficio a una parte de los administrados y restringir ese mismo derecho al resto de éstos, y siendo que de conformidad con lo establecido en el Artículo 54 de la Ley del Organismo Judicial, la Corte Suprema de Justicia tiene la facultad de asignarle a los tribunales y juzgados la competencia de los asuntos judiciales que deben conocer, no se puede restringir a los administrados el plazo para acudir a los tribunales contenciosos administrativos, por virtud que el asunto a dilucidar es materia contencioso administrativa tributaria y no contencioso administrativa común, ya que de ser así, se estaría ante una discriminación, en la que se le concede beneficios a un grupo de administrados en comparación con otros, puesto que estos lo que buscan es el pronunciamiento del órgano constitucionalmente creado para ser el contralor de los actos de la administración pública.

De ahí a que la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de sus funciones, decida crear órganos jurisdiccionales y separar las materias a conocer, en su finalidad de brindar a la población una mejor y más rápida administración de justicia, esta situación no debe ser



aprovechada por el legislador, para crear normas que menoscaben los derechos de los administrados, ya que no obstante unos tribunales conocen materia tributaria y otros administrativa común, todos los particulares acuden a estas salas para que se revise el actuar de la administración pública, y es por medio del Proceso Contencioso Administrativo que estos lo hacen, y siendo que en las cinco salas el desarrollo del proceso es el mismo, no se encuentra fundamento de por qué a unos administrados se otorgue un plazo de 30 días y a otros el de tres meses para interponer el Proceso Contencioso Administrativo.

Aunado a lo anterior y para fundamentar que no se encuentra justificación alguna para establecer un plazo distinto a los administrados por virtud de la materia tributaria, es necesario hacer mención de lo establecido en los Artículos 9, 18 y 52 del Decreto Número 1881 del Presidente de la República: “Artículo 9.- La persona que se crea perjudicada por una resolución administrativa, tendrá derecho para hacer su reclamo ante el Tribunal competente por medio del recurso de lo contencioso-administrativo.”; “Artículo 18.- El término para interponer el recurso contencioso-administrativo, será en toda clase de asuntos, el de tres meses improrrogables, contados desde el día siguiente al en que fue notificada la resolución que deja firme, en la vía gubernativa, la que motiva el recurso. El plazo para que la Administración utilice el recurso de lo contencioso-administrativo será también de tres meses, contados desde el día siguiente al en que se declare, por quien corresponda, lesiva para los intereses del Estado la resolución impugnada.”; y por último el Artículo 52 establecía: “El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo conocerá en única instancia de las demandas que se



interpongan contra resoluciones dictadas por la Administración.”

Como se puede observar históricamente era un sólo Tribunal de lo Contencioso Administrativo quien conocía todas las demandas planteadas en contra de la administración pública, y era el mismo plazo que existía para interponer el proceso no importando si era de materia tributaria o de índole común.

Hay que agregar que en el Título V Capítulo I del Decreto Número 6-91 del Congreso de la República, Código Tributario, promulgado en el año 1991, que regula lo relativo al recurso contencioso administrativo, en el Artículo 165 en su texto original establecía: “Plazo. El plazo para interponer el recurso Contencioso-Administrativo, será de noventa (90) días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha en que se hizo la última notificación de la resolución del recurso de revocatoria o de reposición, en su caso.” A este punto era la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la que conocía de las contiendas contra la administración pública, no haciendo diferencia entre índole tributaria o común. No fue sino hasta el año 1992 que la Corte Suprema de Justicia en aras de una justicia pronta y efectiva, a través del Acuerdo 30-92 creó una nueva sala de lo contencioso administrativo, y esto fundamentado en lo establecido en los Artículos 161 que en su texto original indicaba: “Salas del tribunal de lo contencioso-administrativo. El tribunal de lo Contencioso-Administrativo se integrará con el número de salas que la Corte Suprema de Justicia estime conveniente, en atención a la especialización en cada materia.” y el Artículo 162 establecía: “Los magistrados que



integren las salas Contencioso-Administrativo deberán poseer especialización en materia tributaria”⁴³. Por virtud de lo anterior la Corte Suprema de Justicia a través del Acuerdo Número 30-92 creó la Sala Segunda del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, asignándole a ésta el conocimiento de las contiendas administrativas de materia tributaria, tal y como lo hizo con las salas tercera y cuarta que fueron creadas en el 2003 y 2008 respectivamente, como se puede apreciar crea nuevas salas, con la misma competencia, pero, los magistrados que las integren deberán tener especialización en materia de tributos.

Asimismo, a través del Decreto Número 29-2001 del Congreso de la República, que reformó del Código Tributario es su Artículo 30 Establecía: “se reforma el Artículo 161, el cual queda así: “Artículo 161. Procedencia y plazo de interposición. Contra las resoluciones de los recursos de revocatoria y de reposición dictadas por la Administración Tributaria y el Ministerio de Finanzas Públicas, procederá el recurso Contencioso Administrativo, el cual se interpondrá ante la Sala que corresponda del Tribunal de lo Contencioso Administrativo integrada con Magistrados especializados en materia tributaria preferentemente. El plazo para interponer el recurso Contencioso Administrativo será de tres (3) meses, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha en que se hizo la última notificación de la resolución del recurso de revocatoria o de reposición, en su caso.”

Del igual forma y como es costumbre en el ordenamiento legal guatemalteco,

⁴³ Artículo 162 Código Tributario.



nuevamente a través del Decreto Número 03-04 del Congreso de la República se introdujeron reformas al Código Tributario, de las cuales interesa únicamente la que a través del Artículo 24 reformó al Artículo 161 que esta vez modificó el plazo de interposición del recurso, el cual quedo así: "...El plazo para interponer el recurso Contencioso Administrativo será de treinta días (30) hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha en que se hizo la última notificación de la resolución del recurso de revocatoria o de reposición, en su caso."

Hasta este punto se puede observar que las cinco salas contenciosas tienen asignadas constitucionalmente como competencia conocer los conflictos entre los particulares y la administración pública, y que lo único que las diferencia es que, los magistrados que integren los tribunales que deban conocer sobre controversias tributarias tengan especialización en esta materia, pero, esto no hace que los tribunales tengan una competencia distinta, sino simplemente un requisito para los integrantes de dichos órganos jurisdiccionales, ya que la competencia sigue siendo administrativa, es decir como contralores de los actos de la administración pública.

Es importante traer a colación lo indicado por Jaime Guasp sobre la competencia: "es la asignación a un cierto órgano jurisdiccional de determinadas pretensiones con preferencia a los demás órganos de la Jurisdicción, y, por extensión, la regla o conjunto de reglas que deciden sobre dicha asignación"⁴⁴. Por lo que la especialización de los

⁴⁴ Guasp Jaime. **Derecho Procesal Civil**. Pág. 137.



magistrados no hace una competencia distinta, ya que está, se le atribuye específicamente al órgano jurisdiccional.

El mismo autor indica “El campo propio de la competencia por razón de la naturaleza es el de los proceso especiales. Ahora bien, la especialidad de un proceso puede venir fijada por consideraciones de orden jurídico sustantivo, es decir, de la materia, o de orden jurídico procesal, es decir, de la función...”⁴⁵ como se ha venido indicando la función de las salas del tribunal de lo contencioso administrativo es ser contralor de los actos de la administración pública.

Ampliando un poco mas lo anterior es necesario traer hacer mención de lo indicado por la Corte de Constitucionalidad en la sentencia de fecha 24 de febrero de 1999, expediente 800-98; “...el principio de igualdad plasmado en el artículo 4o. de la Constitución, hace referencia a la universalidad de la ley, pero no prohíbe ni se opone a dicho principio, el hecho de que el legislador considere la necesidad o conveniencia de clasificar y diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, siempre que tal diferencia tenga una justificación razonable de acuerdo al sistema de valores que la constitución recoge. El proceso contenido en la norma impugnada tiene su fundamento en la existencia dentro de la legislación de distintos tipos de procesos que por su naturaleza y la relación jurídica material de cuyo conflicto se originan, conllevan procedimientos diferentes, según el grado de complejidad que éstos presentan; así, un proceso en el que se pretende una declaración del juez, tendrá tantas o más etapas y

⁴⁵ **Ibíd.** Págs. 139 y 140



recursos que agotar, que en un proceso en el que sólo se busca la manifestación del juez para hacer efectivo un derecho que ya está documentado...”⁴⁶.

Como se puede observar la Corte de Constitucionalidad reconoce y respeta el poder del órgano legislador al indicar que éste tiene la facultad cuando considere la necesidad de clasificar situaciones distintas, siempre que exista una justificación razonable de conformidad con la Constitución Política de la República, asimismo, también la existencia dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, distintos tipos de procesos que por su naturaleza y relación jurídica material, conllevan procedimientos diferentes, lo cual no se da en el presente caso, y como se confronta a continuación se puede observar que no se da la existencia de distintos tipos de procesos, ni procedimientos diferentes, ya que tanto en el proceso contencioso administrativo de índole común, como el de materia tributaria, los tribunales tienen cinco días para solicitar es expediente administrativo que servirá de antecedente en el proceso, de igual forma el órgano demandado lo deberá remitir en un plazo no mayor de diez días, encontrándose en el tribunal el expediente éste tiene tres días para establecer si se admite o no para su trámite la demanda planteada; a todos los órganos de la administración pública, centralizada, descentralizada o autónoma y a la Procuraduría General de la Nación se les emplaza por el plazo de quince días, y tanto la institución demandada como la procuraduría tienen cinco días contados a partir de la notificación del emplazamiento para interponer las excepciones previas que estimen convenientes; en todas los procesos desarrollados en las cinco salas el período de prueba es de treinta días, y una

⁴⁶ Gaceta No. 51. Expediente 800-98, sentencia de fecha 24 de febrero de 1999



vez finalizado este, se señalará día y hora para la vista del proceso; y transcurrida ésta, el tribunal deberá dictar la sentencia que en derecho corresponda en el plazo de quince días.

Aunado a lo anterior de conformidad con lo establecido en el Artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, si la demanda presentara errores o deficiencias que a juicio del tribunal sean subsanables, se señalará plazo para que el demandante lo enmiende, y si a juicio del tribunal estos son insubsanables, éste rechazara la demanda. Y de igual forma en ambos casos, por mandato constitucional procede el recurso de casación. Lo que quiere decir que la única diferencia existente es el plazo de interposición del proceso.

Con base en lo anterior se puede concluir que el proceso contencioso administrativo es el mismo en los cinco tribunales sin importar que éste sea de índole común o de materia tributaria, por lo que no se puede entender porqué el Organismo Legislativo en uso de sus facultades, decide restringirle el plazo a los administrados que acuden al órgano jurisdiccional por cuestiones de orden tributario al termino de treinta días, y otorgarles a los demás administrados el privilegio de tres meses, para plantear el mismo proceso.

Por todo lo anterior se puede concluir indicando que efectivamente al confrontar el Artículo 161 del Código Tributario, con relación al plazo de 30 días para la interposición



del proceso contencioso administrativo y el Artículo 23 de la Ley de lo Contencioso Administrativo que establece un plazo de tres meses para interponer el proceso contencioso administrativo, puede establecerse que sí existe una clara discriminación con respecto a los demandantes en la vía contencioso administrativa por razones tributarias y la existencia de un privilegio con respecto al resto de los administrados, constituyéndose así una clara violación al principio constitucional de igualdad, ya que todos los administrados se encuentran bajo las mismas circunstancias y persiguiendo lo mismo, que es el pronunciamiento del órgano jurisdiccional constitucionalmente establecido como contralor de los actos de la administración pública.

Por lo cual se considera conveniente que se unifique el plazo para la interposición del proceso contencioso administrativo, y, que el plazo para interponer la demanda sea de tres meses, por este el plazo que establece mejores condiciones para los administrados.



CONCLUSIONES

1. La administración pública es única, no importando que sea centralizada, descentralizada o autónoma y tiene como finalidad la realización del bien común, para lo cual, manifiesta su voluntad unilateral a través de los actos administrativos, los cuales son impugnables a través de los recursos de revocatoria y de reposición, *sin embargo, no son los únicos recursos que prevé la administración pública.*
2. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo es el órgano jurisdiccional constitucionalmente instituido como contralor de la juridicidad de los actos de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración pública y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, pero existe el problema que los tribunales no se dan abasto en la tramitación de los mismos constituyendo esto un retraso en la administración de la justicia.
3. El procedimiento administrativo está instituido en la Ley de lo Contencioso Administrativo para todos los ministerios, direcciones y para las entidades autónomas y descentralizadas del Estado, sin embargo, ciertas instituciones realizan procedimientos distintos a los establecidos en dicha ley.



4. El proceso contencioso administrativo, en las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sin importar que sea de índole común o tributario, es el mismo, tanto en etapas procesales como el plazo en el que se desarrollan las mismas, por lo cual no se encuentra justificación por qué el plazo de interposición la demanda es diferente.

5. Al confrontar el Artículo 161 del Código Tributario, con relación al plazo de 30 días para la interposición del Proceso Contencioso Administrativo y el Artículo 23 de la Ley de lo Contencioso Administrativo que establece un plazo de tres meses para interponer el proceso contencioso administrativo, puede establecerse que sí existe una clara desigualdad con respecto a los demandantes en la vía contencioso administrativa por razones tributarias y la existencia de un privilegio con respecto al resto de los administrados.



RECOMENDACIONES

1. En virtud que la administración pública es única, sin importar que sea centralizada, descentralizada o autónoma, los recursos de revocatoria y reposición deben ser los únicos medios de impugnación de la administración pública, por lo que el Congreso de la República deberá reformar la Ley de lo Contencioso Administrativo, para así poder instituir en todos los órganos estos dos recursos como únicos medios de impugnación en la administración pública.
2. Para evitar la acumulación de trabajo y por ende retraso en la administración de justicia, la Corte Suprema de Justicia de conformidad con las facultades establecidas en la Constitución Política de la República y la Ley del Organismo Judicial deberá crear más tribunales de lo contencioso administrativo, para así evitar un daño mayor a los administrados.
3. Que la Universidad de San Carlos de Guatemala como una de las instituciones con iniciativa de ley, presente al Organismo Legislativo una propuesta por medio de la cual se reformen las leyes del país por medio de la cual las entidades que tienen procedimiento distinto, se derogue el mismo, y así uniformar la tramitación de las peticiones realizadas por los particulares o los procedimientos iniciados de oficio.



4. Es necesario que el Congreso de la República de Guatemala, siendo el órgano estatal encargado de legislar y estando facultado para ello, reforme el Artículo 161 del Código Tributario, para que se modifique el plazo para la interposición del proceso contencioso administrativo, equiparándolo al plazo de tres meses establecido en el Artículo 23 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

5. La Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, deberá interponer la acción de inconstitucionalidad de carácter general en contra del Artículo 161 del Código Tributario en el sentido de eliminar el plazo de 30 días hábiles para interponer el proceso contencioso administrativo por ser violatorio al principio de igualdad establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, y equipararlo al plazo de tres meses establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo.



BIBLIOGRAFÍA

- BALLBÉ, Manuel y Marta Franch. **Manual de derecho administrativo**. Ed. Marques Tallers Grafics, Girona Catalunya, España, 2002
- CALDERÓN MORALES, Hugo Rolando. **Derecho procesal administrativo**. Ed. Lerena. Segunda edición. Guatemala, 1999.
- CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Tomo I Teoría General. Ed. Impresiones Graficas; décimo séptima edición; Guatemala, 2006.
- Corte de Constitucionalidad. **Repertorio de principios y doctrinas contenidas en las sentencias de la Corte de Constitucionalidad**. Ed. Piedra Santa; Guatemala, 1998.
- Corte de Constitucionalidad. **Repertorio jurisprudencial**. Ed. Serviprensa, C.A.; Guatemala, 2001.
- FLORES JUÁREZ, Juan Francisco. **Constitución y justicia constitucional/apuntamientos**. Publicación de la Corte de Constitucionalidad; primera impresión 2005
- GARCIA BELSUNCE, Horacio A. **Estudios de derecho constitucional tributario**. Ed. De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1994
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. **Manual de derecho procesal administrativo**. Ediciones Civitas, S. L.; Tercera Edición, Madrid, España 2001.
- GUASP Jaime. **Derecho procesal civil**. Instituto de Estudio Políticos, Madrid 1956. Ed. Graficas Gonzalez, Madrid 1956.
- LÓPEZ VILLA, Juan Manuel. **Recopilación de jurisprudencia constitucional sobre la cuestión de inconstitucionalidad**. Ed. Cedecs S.L.; Primera Edición; Barcelona. España 1999.
- LOZANO SERRANO, Carmelo, Francisco Poveda Blanco, Juan Mrtín Queralt. **Derecho tributario**. Ed. Thomson Aranzadi SA; Onceava edición 2006; Navarra, España.
- MEZA DUARTE, Eric. **Manual de derecho administrativo**. Primera Edición 2004; Unidad de Modernización del Organismo Judicial, Guatemala.



OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Ed. Heliasta S. R. L; Buenos Aires, Argentina, 1981.

PRADO, Gerardo. **Derecho constitucional.** Ed. Praxis; octava edición; Guatemala, 2009.

Legislación:

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

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

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

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

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

Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto Número 1881 del Presidente de la República (derogado).

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