

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL



**ANÁLISIS JURÍDICO DE REQUISITOS  
DE ADMISIBILIDAD DE LOS RECURSOS  
ADMINISTRATIVOS**

**LICENCIADA**

**INGRID DINORA CORADO CHINCHILLA**

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2019.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

**ANÁLISIS JURÍDICO DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD  
DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por la Licenciada

**INGRID DINORA CORADO CHINCHILLA**

Previo a conferírsele el Grado Académico de:

**MAESTRA EN DERECHO CONSTITUCIONAL  
(Magister Scientiae)**

Guatemala, septiembre de 2019

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

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla  
VOCAL I: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez  
VOCAL II: Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras  
VOCAL III: M. Sc. Juan José Bolaños Mejía  
VOCAL IV: Br. Denis Ernesto Velásquez González  
VOCAL V: Br. Abidán Carías Palencia  
SECRETARIO: Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

**CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla  
DIRECTOR: Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez

**TRIBUNAL EXAMINADOR**

PRESIDENTE: Dr. René Arturo Villegas Lara  
VOCAL: M. Sc. Mario Ochoa Crocker  
SECRETARIA: M. Sc. Ana Lucia Barrios Solares

**RAZÓN:** “El autor es el propietario de sus derechos de autor con respecto a la Tesis sustentada”. (Artículo 5 del Normativo de Maestría y Doctorado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Estudios de Postgrado)

Guatemala, 19 de noviembre de 2018

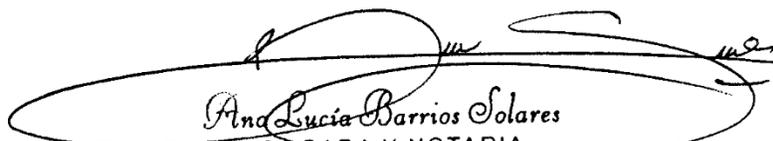
**Señor Director**  
**Doctor Luis Ernesto Cáceres Rodríguez**  
**Escuela de Estudios de Postgrado**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**  
**Universidad San Carlos de Guatemala**  
**Ciudad Universitaria zona 12**  
**Guatemala**

**Señor Director:**

Según examen de tesis de posgrado realizado el 23 de mayo de 2019 a la licenciada Ingrid Dinora Corado Chinchilla sobre el tema intitulado "ANÁLISIS JURÍDICO DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS" y habiendo cumplido con las recomendaciones planteadas por el Tribunal examinador hago constar que he revisado el informe final de tesis y verifique que se llevaron a cabo en su totalidad las recomendaciones sugeridas, por tanto el trabajo de tesis se enmarca dentro de los contenidos teóricos metodológicos de la Maestría en Derecho Constitucional.

Tomando como base el reglamento de tesis de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad San Carlos de Guatemala, este informe cumple con los requisitos establecidos en él, por lo tanto, extiendo el dictamen de aprobación para la Licda. Ingrid Dinora Corado Chinchilla para que pueda continuar con el proceso que corresponde.

Atentamente,

  
*Ana Lucía Barrios Solares*  
ABOGADA Y NOTARIA  
**Ms.C. Ana Lucía Barrios Solares**  
**Secretaria del Tribunal Examinador**  
**Tutora de Tesis**

Guatemala, 10 de septiembre de 2019

Doctor Luis Ernesto Cáceres Rodríguez  
Director de la Escuela de Estudios de Postgrado  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad Universitaria, zona 12

Señor director:

Por la presente, hago constar que he realizado la revisión de los aspectos de redacción y ortografía de la tesis denominada:

**ANÁLISIS JURÍDICO DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LOS  
RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

Esta tesis fue presentada por la Licda. Ingrid Dinora Corado Chinchilla, estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional de la Escuela de Postgrado, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

En tal sentido, considero que, después de realizada la corrección indicada, el texto puede imprimirse.

Atentamente,



Dra. Gladys Tobar

Revisora

Colegio Profesional de Humanidades

Colegiada 1450

*Gladys Tobar Aguilar*  
ENCIADA EN LETRAS  
Colegiada 1450



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

**D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN**

**LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA,** Guatemala, 20 de septiembre del dos mil diecinueve.-----

En vista de que la Licda. Ingrid Dinora Corado Chinchilla aprobó examen privado de tesis en la **Maestría en Derecho Constitucional** lo cual consta en el acta número 78-2019 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **“ANÁLISIS JURÍDICO DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS”**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

**Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez**  
**DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Escuela de Estudio de Postgrado, Edificio S-5 Segundo Nivel. Teléfono: 2418-8409

## DEDICATORIA

- A DIOS: Con humilde gratitud al creador de todo, que me ha dado tanto y cumplido sus promesas en mi vida "Clama a mí y yo te responderé", con Dios todo es posible.
- A MI MAMÁ: **FILOMENA CHINCHILLA**, porque siempre tienes fe en mis proyectos y apoyas cada uno de mis emprendimientos, mi respaldo y protección siempre eres tú, este logro es tuyo mami.
- A MI PAPÁ: **ORLANDO CORADO**, eres mi ejemplo de insistir, persistir y resistir para lograr los objetivos.
- A MI ESPOSO: **RAFAEL GARCÍA**, por tu comprensión, paciencia y consejos que hicieron posible finalizar esta meta académica.
- A MIS HIJOS: **DIEGO RAFAEL Y FERNANDO RAFAEL**, porque con amor y paciencia han tolerado mis ausencias para lograr esta meta que es suya más que mía, los amo mis bebés este logro es por y para ustedes.
- A MIS HERMANOS: **IRVING, REBECA Y SARAH LYNN**, por su cariño y buenos deseos.
- A MIS AMISTADES: a las personas que me han acompañado durante el estudio de la Maestría y elaboración de la Tesis, pero especialmente a **MARITZA GONZALES, JOSÉ SIERRA, SINDDY PÉREZ, KAREN DEL CID MORALES Y LOURDES RAMÍREZ**, quienes me ayudaron de formas muy especiales para realizar esta labor y con quienes estoy infinitamente agradecida sin ustedes no hubiera obtenido este logro.
- A LOS CATEDRÁTICOS: **Doctor Luis Cáceres**, por su gran apoyo y compartir su conocimiento; **Doctora Ana Lucia Barrios** por sus consejos.

# ÍNDICE



|                   |   |
|-------------------|---|
| INTRODUCCIÓN..... | i |
|-------------------|---|

## CAPÍTULO I

### Procedimientos administrativos

|   |    |
|---|----|
| 1. Procedimientos administrativos .....                 | 1  |
| 1.1. Definición.....                                    | 5  |
| 1.2. Principios .....                                   | 6  |
| 1.3. Regulación legal .....                             | 12 |
| 1.4. Tramitación del procedimiento administrativo.....  | 14 |
| 1.4.1. Fase administrativa .....                        | 15 |
| 1.4.2. Manuales de procedimientos administrativos ..... | 18 |
| 1.5. Procedimiento administrativo tributario.....       | 20 |

## CAPÍTULO II

### Recursos administrativos

|   |    |
|---|----|
| 2. Recursos administrativos.....  | 31 |
| 2.1. Definición.....  | 34 |
| 2.2. Recursos administrativos comunes a todos los procesos .....                | 38 |
| 2.2.1. Recurso de revocatoria .....   | 40 |
| 2.2.2. Recurso de reposición .....  | 42 |
| 2.2.3. Revocatoria y reposición en materia de trabajo .....                     | 44 |
| 2.3. Recursos administrativos específicos o extraordinarios .....               | 47 |
| 2.3.1. Ocurso en materia tributaria.....  | 48 |
| 2.3.2. Enmienda y nulidad en materia tributaria.....                            | 49 |
| 2.3.3. Recurso de responsabilidad en materia de Trabajo y Previsión Social..... | 50 |
| 2.4. Tramitación de los recursos administrativos.....                           | 52 |
| 2.5. Resolución de recursos .....   | 59 |
| 2.6. Silencio administrativo .....  | 61 |



## CAPÍTULO III

### Análisis jurídico de los requisitos de admisibilidad de los recursos administrativos

|  |     |
|--|-----|
| 3. Análisis jurídico de los requisitos de admisibilidad de los recursos administrativos ..             | 67  |
| 3.1. Fallos emitidos por la Corte de Constitucionalidad .....  | 73  |
| 3.2. Casos de procedencia del rechazo de recursos administrativos .....                                | 84  |
| 3.3. Acciones constitucionales por rechazo liminar .....   | 89  |
| 3.4. Legislador positivo .....   | 97  |
| 3.4.1. Comparación de legislador positivo y legislador negativo .....                                  | 98  |
| 3.4.2. Sentencias aditivas .....   | 102 |
| 3.5. Jerarquía normativa.....  | 103 |
| 3.6. Doctrina legal.....   | 105 |
| 3.7. Jurisprudencia en los requisitos de admisibilidad e inadmisibilidad .....                         | 107 |
| 3.8. Hard law y el Soft Law .....  | 110 |
| 3.9. Análisis de la limitación por parte del tribunal constitucional al aplicar la jurisprudencia..... | 111 |
| 3.10. Limitación de la discrecionalidad .....  | 111 |
| CONCLUSIONES.....  | 119 |
| REFERENCIAS .....  | 121 |

## INTRODUCCIÓN



El presente trabajo de investigación refiere los pronunciamientos emitidos por la Corte de Constitucionalidad en las sentencias de apelación de acciones constitucionales de amparo, específicamente, de la sentencia de la apelación de la acción de amparo, de fecha veinticuatro de marzo de dos mil seis, del expediente un mil cuatrocientos nueve guion dos mil cinco (1409-2005); sentencia de la apelación de la acción de amparo de fecha diez de febrero de dos mil diez, del expediente tres mil novecientos cuarenta y uno guion dos mil nueve (3941-2009) y sentencia de la apelación de la acción de amparo, del expediente dos mil trescientos cuarenta y cuatro guion dos mil dieciséis (2344-2016), en los cuales la Corte de Constitucionalidad ha sostenido el criterio de que la autoridad administrativa no debe rechazar a trámite un recurso de impugnación administrativo, porque el memorial de interposición del recurso contenga errores, omisiones o deficiencias y ha ordenado que supletoriamente se utilice el artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, para que los interponentes enmienden los errores contenidos, fijándoles un plazo para el efecto.

El análisis jurídico que se realiza con el objetivo de determinar las consecuencias de la aplicación de la doctrina legal, que ha emitido la Corte de Constitucionalidad en cuanto al planteamiento de recursos administrativos, ya que dichos pronunciamientos limitan el actuar de la administración pública, en cuanto a la admisión y tramitación de estos, lo que reduce el rechazo liminar únicamente a los casos señalados en el párrafo anterior, lo cual es interesante estudiar, pues dentro de las facultades de la Corte de Constitucionalidad, no se encuentra crear requisitos, sino observar y garantizar que no existan violaciones en materia constitucional.

Asimismo, en los referidos pronunciamientos, se ha visto limitada la discrecionalidad de la administración pública en las sentencias emitidas, ya que no permiten que los órganos administrativos rechacen liminarmente un recurso administrativo, por errores, omisiones o deficiencias contenidas en el memorial de interposición, limitando solo el

rechazo para los casos en los que el recurso sea planteado fuera de tiempo, que no exista legitimidad para accionar, cuando el recurso sea planteado contra providencias que no resuelvan el fondo del asunto, y en el caso de falta de idoneidad del recurso administrativo presentado.



A través del presente trabajo de investigación ha sido posible confirmar la hipótesis propuesta: la Corte de Constitucionalidad a través de los fallos emitidos en las acciones constitucionales de amparo, ha limitado la facultad de la administración pública, de rechazar *inlimine* los recursos administrativos que no llenan los requisitos establecidos, obligando a la administración a utilizar supletoriamente el artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, pese a que no se encuentra facultada para crear requisitos, de admisibilidad, sino a observar y garantizar que no existan violaciones constitucionales. Esto tal y como se ha referido, porque los fallos emitidos por la Corte de Constitucionalidad han limitado de posibilidad del rechazo de los recursos administrativos que contengan errores, omisiones o deficiencias, ordenando que supletoriamente se utilice el artículo específico para el trámite del proceso Contencioso Administrativo. Se refiere a que a que se ha limitado la discrecionalidad de la administración pública, porque la propia Corte de Constitucionalidad ha establecido los supuestos para el rechazo a trámite de los recursos administrativos.

# CAPÍTULO I

## Procedimientos administrativos



Para iniciar es importante la definición propia de derecho administrativo, que se debe entender como el conjunto de doctrinas, normas y principios que regulan, organizan y determinan el funcionamiento de la administración pública con los sujetos afectos a esta. De aquí desprenden los procedimientos administrativos, que es la secuencia ordenada de actos administrativos, sobre decisiones de la administración pública frente a sus administrados, esto puede iniciarse por solicitudes de los interesados o decisiones unilaterales de los órganos administrativos. Esta es una definición propia de la autora de este trabajo de investigación y que se considera necesaria para el desarrollo del presente capítulo, asimismo, es importante la cita de los principales autores en la materia, para desarrollar ampliamente la definición.

Doctrinariamente, se refiere indistintamente de procedimiento y acto administrativos, porque ambas palabras definen el mismo procedimiento; y este se considera como el derecho de defensa que le asiste a los administrados de revestir de legalidad el actuar de la administración pública, al respecto se encuentra:

El acto administrativo cumple, además, la función de limitar los eventuales desbordes de la administración del molde jurídico del Estado de derecho, en el que el poder resulta siempre vinculado y condicionado por el ordenamiento positivo y los principios generales del derecho (Cassagne, 2013, pág. 3).

Esto permite a las personas realizar una comunicación directa con las autoridades administrativas encargadas de resolver o tramitar los asuntos que se sometan a consideración o de aquellos específicos que por la naturaleza de la entidad de la administración pública, tenga a cargo o bajo jurisdicción un grupo o población específica que administre, ya sea por su ubicación geográfica o por la actividad que realice, en el



caso específico de las entidades de la administración tributaria y el Ministerio de Finanzas Públicas.

El procedimiento administrativo tal y como se ha referido, también puede darse en aquellos casos específicos de las entidades o personas que por su actividad se encuentra sometidas a ciertos regímenes, se podría citar el ejemplo de las contribuyentes y la Superintendencia de Administración Tributaria, las municipalidades, las entidades financieras y la Superintendencia de Bancos, entre otras. En donde el procedimiento administrativo no iniciará por una petición dirigida a la administración pública necesariamente, si no que puede iniciarse con la impugnación de una resolución que cause algún agravio, emitida dentro de las facultades que le hayan sido otorgadas, por la administración de determinado grupo de personas; o de personas afectas a la supervisión, fiscalización y control de determinada autoridad administrativa.

Las municipalidades tienen un grupo específico de personas sobre las que ejerce su jurisdicción, esto se determina por la ubicación geográfica y su administración podrá afectar a las personas que se encuentren viviendo o ejerciendo su actividad dentro de los límites definidos de cada municipio, citando ejemplos específicos como el pago del Impuesto Único sobre Inmuebles, el Boleto de Ornato, el alcantarillado e iluminación pública, dentro de las más importantes que se puede destacar.

Para ampliar la definición, el autor Aleksey Herrera Robles refiere sobre el derecho administrativo, que es la rama del derecho que se encarga de todo lo referente a administración pública y el estudio de su comportamiento, frente a sus administrados y en general de su actuar, el referido autor la define como:

Se puede definir el derecho administrativo como la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de la actividad de las autoridades administrativas encaminada a manejar en la práctica el Estado para el cumplimiento de sus fines esenciales y sometidas al principio de legalidad (2012, pág. 14).



El artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece:

Función pública. Sujeción a la ley. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado, y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución.

El artículo citado encuadra los actos y procedimientos administrativos en el principio de legalidad, porque este principio es de observancia obligatoria para la administración pública, en donde se presume la buena fe de las actuaciones, porque el empleado o funcionario público se encuentra supeditado a lo que la ley le permita realizar.

El autor Hugo Calderón refiere sobre los actos o procedimientos administrativos:

La parte del derecho administrativo sustantivo, que estudia las reglas y principios que rigen en la serie, secuencia o sucesión de fases o etapas de actos jurídicos previos, que tienden a ser un resultado final y conclusivo, ordenados y sistematizados, que se conforman en un expediente administrativo, que se desenvuelven ante los órganos administrativos competentes, a cargo de agentes públicos, cuya finalidad es la decisión final o que pone fin al procedimiento, a través de una manifestación unilateral y concreta de voluntad del Estado (2011, pág. 348).

Para entender de mejor forma el procedimiento administrativo y la vinculación con el derecho constitucional de petición se encuentra lo referido por la Gaceta 94 de la Corte de Constitucionalidad:

En materia administrativa, el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días, lo cual obedece a razones de



seguridad y certeza jurídicas. Por ello el Estado y sus autoridades tienen una obligación de carácter positivo, consistente en emitir el acto resolutorio de las solicitudes que le formulen conforme a la ley, ya sea acogiendo o denegándolas. En caso contrario, procede el amparo que ha sido como contralor y garante de los derechos que la Constitución y las leyes garantizan, al no resolver la petición de los postulantes presentada se crea una situación incierta que no es impugnabile por ningún medio ordinario de defensa y que produce un agravio que permanece vigente, en tanto no se dicte la resolución correspondiente, y no se notifique, lo cual viola el derecho de petición (Gaceta 94 Expediente 1108-2009, 22/10/2009).

De esa cuenta, se utiliza la acción de amparo como el único mecanismo para restablecer el derecho constitucional de los sujetos, porque mediante la interposición de la acción referida, se obliga al órgano o autoridad administrativa a emitir un pronunciamiento en cuanto a la petición dirigida; es necesario establecer que lo que se pretende mediante la acción de amparo, es que se emita un pronunciamiento en restitución del derecho de petición, no existiendo una obligatoriedad para resolver favorablemente lo pedido, sino únicamente que sea atendida la petición, sea favorable o desfavorable.

El amparo es un proceso constitucional que se utiliza para garantizar el derecho de petición de las personas y que exista un pronunciamiento por parte de la autoridad administrativa a la que se dirigió la petición o solicitud, dentro del amparo que se interponga por silencio administrativo no se podrá conocer el fondo de la pretensión del actor, salvo que exista un pronunciamiento definitivo en el que se considere que existió limitación o vulneración a los derechos constitucionales de alguna de las partes, pero dicha acción de amparo podrá ser interpuesta, una vez exista definitividad en el trámite ordinario de los procedimientos tanto en la fase administrativa como judicial. La definitividad refiere a que se hayan agotado todas las instancias y recursos que pudieran ser procedentes dentro de la tramitación del proceso.



## 1.1. Definición

Para referir sobre la definición doctrinaria de procedimiento administrativo es importante y necesario previamente conocer la etimológica de su definición, el autor Mario Castillo (2015) indica:

En 1789, antes de la Revolución Francesa, las decisiones administrativas de la administración pública se conocían con diferentes nombres "actos del rey", "actos de la corona" y "actos del fisco", aparte de estar basados en la discrecionalidad absoluta. Después de la Revolución, la Ley 16 Fructidor del año III del 3 de septiembre de 1795, prohíbe a los tribunales judiciales el conocimiento de actos administrativos. La Ley 16 se refiere al "acto administrativo" revestido de toda clase de formalismos legales. Desde entonces, el acto administrativo se trató como equivalente de la resolución administrativa. En el 2013, el "acto administrativo" visto como acto jurídico formal de la administración pública, equivalente a resolución administrativa, es obsoleto e inaceptable (2015, pág. 462).

En la actualidad se utiliza indiferentemente los términos acto, proceso o procedimiento administrativo dicha terminología se refiere especialmente a cada autor y la adecuación o aceptación de cada termino, porque refieren a la serie de etapas que realizan las entidades administrativas frente a sus administrados, tal y como refiere el autor Jorge Mario Castillo: "En la administración pública se pueden utilizar los términos procedimiento y proceso siempre que se tome en cuenta la sustanciación, diferente en un caso administrativo y en un caso judicial" (2015, pág. 498). Como lo refiere el autor, para hacer una adecuada utilización de la terminología es necesaria la distinción que un procedimiento es administrativo y un proceso es judicial.

Por procedimiento administrativo se puede entender la serie de etapas o pasos ordenados por medio de la cual la administración pública atiende y resuelve todo tipo de peticiones dirigidas a una institución pública y que también es el procedimiento por el cual se atienden las impugnaciones sobre las decisiones de la administración pública con sus



administrados, al conocer las impugnaciones que pudieran plantearse en contra de las resoluciones. Para el autor Guillermo Cabanellas, el procedimiento administrativo es la: “Serie de actos y diligencias que regulan el despacho de los asuntos ante la administración pública, en la modalidad gubernativa cuya expresión la constituye expediente. De nominación impugnabile la tramitación contradictoria que constituye el procedimiento contencioso administrativo” (1979, pág. 434).

## 1.2. Principios

La Ley de lo Contencioso Administrativo regula los principios específicos que deberán observarse dentro de la tramitación de los expedientes administrativos, los que deberán impulsarse de oficio, se formalizarán por escrito, observándose el derecho de defensa y asegurando la celeridad, sencillez y eficacia del trámite. La actuación administrativa será gratuita.

Asimismo, el autor Calderón Morales hace una determinación amplia y detallada de aquellos principios que debe regir al proceso administrativo, dentro de los principales están:

- a) Aplicación de los principios de legalidad y de juricidad en el procedimiento;
- b) Verdad jurídica objetiva o material;
- c) El debido procedimiento previo;
- d) Determinación de plazo en el cual debe resolver y notificar;
- e) Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos;

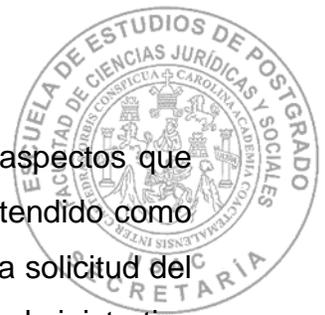


- f) Las condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares;
- g) Principio de justicia administrativa;
- h) Principio de seguimiento de oficio;
- i) Principio de informalismo;
- j) Principio de defensa y el derecho de ser oído en el procedimiento;
- k) El principio de audiencia previa al interesado;
- l) Principio de imparcialidad;
- m) Principio de procedimiento escrito; (2011, pág. 367).

Se puede considerarlos como principios o aspectos de observancia obligatoria para la tramitación de los procedimientos, con apego a la legislación. Si bien es cierto no están textualmente establecidos, se derivan de la legalidad que debe observarse en el proceso.

La aplicación de los principios de legalidad y de juricidad en el procedimiento tal y como lo fue referido, este principio establece que la administración pública sujetará su actuación de conformidad con la ley, nunca superior a ella. El autor Juan Carlos Cassagne refiere:

El carácter del acto administrativo como expresión necesaria de una potestad es lo que conecta el acto a la legalidad y lo funcionaliza de una manera peculiar [...]. Ya sabemos que no hay potestad sin norma previa y que todas las potestades son tasadas y específicas, que no existen potestades indeterminadas (2013, pág. 22).



El debido procedimiento previo, este principio refiere sobre todos los aspectos que deben observarse antes de iniciar con el procedimiento administrativo, entendido como los requisitos o documentos que debieran presentarse para dar trámite a la solicitud del interesado, o formalidades que deben existir para ello. Por lo que el órgano administrativo podrá ordenar todas aquellas diligencias que considere necesarias para la conformación del expediente.

Determinación de plazo en el cual debe resolver y notificar, la Constitución Política de la República de Guatemala refiere lo concerniente al derecho de petición y establece que en materia administrativa el plazo para resolver y notificar no podrá exceder de treinta días; asimismo, la Ley de lo Contencioso Administrativo regula el derecho de petición, indicando que las peticiones que se dirijan a funcionarios o empleados de la administración pública, deberán ser resueltas y notificadas dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha en que haya concluido el procedimiento administrativo.

De conformidad con lo establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo se puede interpretar que el plazo de treinta días para que las autoridades administrativas resuelvan y notifiquen las resoluciones de las peticiones realizadas por los administrados o interesados, inicia a transcurrir cuando los expedientes administrativos se encuentran en estado de resolver, el estado de resolver se puede entender como la etapa o momento del procedimiento administrativo, en el que los expedientes conformados, ya han cumplido cada una de los procedimientos internos de cada autoridad administrativa y también ya han sido emitidos los diferentes dictámenes técnicos o jurídicos que pudieran necesitarse, para que la autoridad correspondiente pueda tomar una posición o postura, respecto de la solicitud planteada.

Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos, el artículo 12 de la Ley de lo Contencioso Administrativo determina a quienes debe darse audiencia dentro del procedimiento, esto se realiza para que la autoridad administrativa tenga un fundamento y sustento legal dentro del pronunciamiento que emita respecto de la solicitud planteada y por otro lugar, se da



audiencia a aquellas personas que tengan interés dentro del asunto, esto en respeto al debido proceso y derecho de defensa de cada uno de los actores, de conformidad con el artículo 12 referido se debe tomar la opinión de: a) A todas las personas que hayan manifestado su interés en el expediente administrativo y hayan señalado lugar para ser notificadas; b) Al órgano asesor, técnico o 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; y c) A la Procuraduría General de la Nación.

El principio de seguimiento de oficio refiere a que una vez presentada la petición a la administración pública, esta debe tramitar el proceso de oficio sin ruego del interesado, quien deberá gestionar y practicar las diligencias que considere convenientes para conformar el expediente administrativo y poder emitir su resolución;

Gracias a este principio los funcionarios y empleados públicos asumen la responsabilidad de dirigir el procedimiento administrativo, ordenando que se practique cuanta diligencia se considere conveniente para dictar la resolución definitiva. Esto no obliga a observar las etapas de un proceso judicial (Castillo, 2015, pág. 495).

El principio de informalismo, doctrinariamente refiere a que el procedimiento debe realizarse sin mayor formalismo y ante errores, deficiencias o cuestiones previas para iniciar y continuar el procedimiento administrativo, se ponga en conocimiento del interesado, para que, en el acto, efectúe correcciones, complete los requisitos y aporte los documentos, o cualquier otra corrección o incorporación que deba realizar y acompañar al escrito inicial de la solicitud que dirija a la autoridad administrativa correspondiente. En relación con lo referido el autor Mario Castillo refiere el siguiente aporte:

El procedimiento administrativo guatemalteco es formalista en exceso, se detiene ante cualquier error del interesado o el error se utiliza para resolver

desfavorablemente en su contra; a los funcionarios y abogados les gusta exigir el cumplimiento de las formalidades al pie de la letra (2015, pág. 495).



Principio de defensa y el derecho de ser oído en el procedimiento, este principio debe observarse en el procedimiento administrativo, puesto que tal y como su propio nombre lo indica, en primer lugar, debe darse audiencia a cualquiera de las partes, para que estas manifiesten su postura ante la solicitud planteada; y también, porque se encuentran contemplados los medios de impugnación ante las resoluciones administrativas, garantizando con ello el derecho de defensa de las partes.

Como se ha referido, el derecho de defensa y el derecho a ser oído en el procedimiento, se puede observar en la audiencia que se concede a todas aquellas personas que tengan interés dentro del asunto, incluso aquellas personas que no han sido quienes dirigen las peticiones a la autoridad administrativa, pero que tienen un interés o participación directa o indirectamente y que derivado de la resolución emitida puedan ser afectados o beneficiados por esta; y por otra parte el derecho de defensa y el derecho a ser oído, se garantiza a través de los medios de impugnación de las resoluciones emitidas.

Principio de imparcialidad, este principio refiere a que la entidad administrativa tramitará el procedimiento y sus respectivas diligencias, emitiendo su pronunciamiento de forma imparcial, sin favoritismo para ninguna de las partes ni para sí mismo, encuadrando su resolución a las normas legales que pudieran aplicarse al caso concreto, en este principio también debe aplicarse el principio de legalidad, porque su decisión debe ser fundada en derecho y en aplicación de la norma de superior jerarquía. Como ya se refirió, el actuar de la administración pública debe ser en estricto apego a las leyes vigentes y es por ello por lo que se presume que las actuaciones de la administración pública son de buena fe.

Principio de procedimiento escrito, el autor Mario Castillo refiere: “Lo escrito prevalece en la administración pública guatemalteca, tanto que hasta la entrega de copias y



documentos se gestiona por escrito” (2015, pág. 496). Este es un aspecto formalista del derecho administrativo de Guatemala, puesto que todos los actos gestionados durante la tramitación del procedimiento administrativo deben constar y entregarse por escrito, asimismo, se entregan copias de cada uno de los documentos que se presentan, porque estos también deben ser puestos a disposición de las demás personas que sean parte dentro del procedimiento.

Principio de sencillez, rapidez, economía y eficacia. Este principio recoge el ideal de la administración moderna y tecnificada y al respecto se encuentra:

La sencillez significa: simple, fácil, sin complicaciones; la rapidez significa velocidad en los trámites que se llevan a cabo esperar el vencimiento tope de los términos... la economía significa: evitar pérdida de tiempo, pues el tiempo agregado aumenta los costos y los gastos; y la eficacia significa: la obtención de resultados. El procedimiento administrativo debe culminar con algún resultado beneficioso para la organización pública y los particulares (Castillo, 2015, pág. 497).

Este principio se encuentra establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo y pretende dinamizar el procedimiento administrativo, para que este sea ágil y objetivo, teniendo por ciertas las decisiones de la entidad administrativa, asimismo, establece la gratuidad del procedimiento. Todos estos principios se pueden concentrar en realizar un procedimiento administrativo objetivo y eficaz, en el que puedan observarse y garantizarse todos los derechos de las partes y se tramiten los expedientes de una forma eficiente y efectiva.

Se puede entender la gratuidad como un derecho de quien lo interpone a no tener que realizar pago alguno por la tramitación del proceso y de igual forma las resoluciones administrativas no pueden condenar al pago de costas.



### 1.3. Regulación legal

La norma legal que regula el procedimiento administrativo en Guatemala es el Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de lo Contencioso Administrativo, en términos generales, aunque existen algunas instituciones administrativas que tiene leyes propias y que regulan aspectos específicos, tal es el caso de las municipalidades, la Superintendencia de Administración Tributaria, la Universidad San Carlos de Guatemala, la Superintendencia de Bancos, entre otras. En sus respectivas leyes se establecen las variantes específicas del procedimiento administrativo y también regulan medios de impugnación o recursos administrativos específicos.

La Ley de lo Contencioso Administrativo en su único considerando establece: Que es necesario actualizar la legislación en materia de contencioso administrativo, con el objeto de estructurar un proceso que a la vez que garantice los derechos de los administrados, asegure la efectiva tutela administrativa y jurisdiccional de la juridicidad de todos los actos de la administración pública, asegurando el derecho de defensa del particular frente a la administración, desarrollando los principios constitucionales y reconociendo que el control de la juridicidad de los actos administrativos no debe estar subordinado a la satisfacción de los intereses particulares.

También establece los principios que deben observar las entidades públicas en la tramitación del procedimiento administrativo indicando que los expedientes administrativos deberán impulsarse de oficio, se formalizarán por escrito, observándose el derecho de defensa y asegurando la celeridad, sencillez y eficacia del trámite. La actuación administrativa será gratuita. Estos principios y algunos que se desprenden de ellos, se analizaron en el punto anterior de este capítulo, pero la Ley de lo Contencioso Administrativo establece legalmente los que se ha referido.

El artículo tres de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece la forma del procedimiento administrativo indicando que las resoluciones administrativas serán emitidas por autoridad competente, con cita de las normas legales o reglamentarias en



que se fundamenta. Es prohibido tomar como resolución los dictámenes que haya emitido un órgano de asesoría técnica o legal. Esto refiere a que la autoridad administrativa podrá solicitar los dictámenes técnicos o legales que considere necesarios para fundamentar la decisión que pueda tomar frente a las solicitudes dirigidas; pero estos dictámenes no podrán ser utilizados como la resolución final del asunto; pudiendo únicamente tomar los dictámenes emitidos en consideración para emitir el pronunciamiento, porque estos le permitirán tener una mayor comprensión del caso técnico específico y su adecuación a la normativa legal vigente en el caso concreto. La resolución del procedimiento administrativo, debe ser emitida de conformidad con el criterio de la autoridad administrativa y lo establecido en los dictámenes técnicos o jurídicos, no limitan la posibilidad de que la autoridad administrativa emita una resolución distinta a lo que conste en los dictámenes.

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

La referida ley regula los aspectos que deben observarse, asimismo establece los medios de impugnación generales que pueden plantearse en contra de las resoluciones administrativas que hayan sido emitidas en el procedimiento ante una autoridad administrativa, pero también existen recursos específicos regulados en las leyes de algunas otras instituciones, que en adelante detallaremos.

En materia tributaria también se establece el recurso contencioso administrativo, el cual se encuentra regulado en el Código Tributario y que en el desarrollo del presente capítulo analizaremos.



#### 1.4. Tramitación del procedimiento administrativo

Dentro del procedimiento administrativo se encuentra la fase administrativa y la fase de impugnaciones, una es dependiente de la otra, porque para poder acceder a la vía judicial del Contencioso Administrativo es necesario agotar la fase administrativa; también existe la posibilidad de plantear una acción constitucional de amparo, pero se debe entender, que esta no es una instancia del proceso, la interposición del amparo, se podrá realizar por considerarse que existe vulneración a los principios y derechos constitucionales de cualquiera de los partes dentro del proceso y que dicho vulneración no pueda sustentarse en la fase judicial.

La Ley de lo Contencioso Administrativo establece lo relativo al silencio administrativo, porque al existir el silencio administrativo por parte de la entidad de la administración pública, se podrá tener por agotada la vía administrativa para iniciar la judicial, el artículo 16 de la referida ley establece:

Transcurrido 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 motivó el recurso.

Al respecto del trámite del procedimiento administrativo se puede referir: “El procedimiento administrativo se inicia en una organización y termina en otra, diferente. Esta característica obliga a la última organización que conozca, a dictarla resolución definitiva [...]. La jerarquía administrativa determina que una organización subordinada, una dirección” (Castillo, 2015, pág. 521). El procedimiento administrativo culmina con la resolución definitiva. Esta resolución contiene la voluntad de la organización pública que se hará efectiva a partir de la notificación. Y el actor o quien considere que existe agravio en el procedimiento podrá iniciar la fase judicial.



### 1.4.1. Fase administrativa

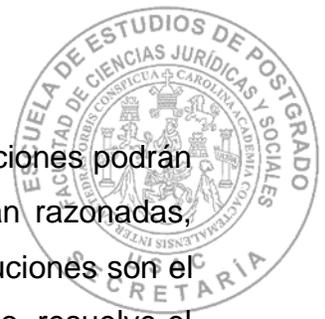
La fase administrativa del procedimiento da inicio con la solicitud o petición dirigida a un órgano o autoridad de la administración pública, o como se ha indicado, podrá iniciarse por un acto unilateral del órgano y que esta afecte o cause agravio a alguno de sus administrados, como; por ejemplo, cuando la Superintendencia de Administración Tributaria realiza una determinación de oficio de cualquiera de sus impuestos a un contribuyente, o la imposición de alguna multa por infracción a los deberes formales; o cuando una municipalidad realice un acto dentro del ámbito de su competencia y este afecte directa o indirectamente a una o varias personas comprendidas en la jurisdicción territorial del municipio.

Al respecto de la fase administrativa del procedimiento el autor Juan Carlos Cassagne refiere lo siguiente:

El acto administrativo constituye una figura comprensiva de toda declaración de voluntad proveniente de un órgano estatal producto de potestades pertenecientes a la función materialmente administrativa y caracterizada por un régimen administrativo típico del derecho público que produce efectos jurídicos individuales y directos con relación a los administrados destinatarios del acto (2013, pág. 126).

Para referir de forma amplia sobre la fase administrativa del procedimiento se puede referir que este es:

Un acto jurídico, en el sentido que consiste en una declaración de voluntad que produce efectos jurídicos, pero de ahí a suponer que corresponde asimilarlo al acto o negocio jurídico privado media un abismo que no puede superarse con afirmaciones dogmáticas e idealistas (Cassagne, 2013, pág. 21).



De conformidad con la Ley de lo Contencioso Administrativo las resoluciones podrán ser providencias de trámite y resoluciones de fondo. Estas últimas serán razonadas, atenderán el fondo y serán redactadas con claridad y precisión. Las resoluciones son el acto administrativo que pone fin a la etapa administrativa del procedimiento, resuelve el fondo de la petición realizada por el interesado y una vez la resolución es debidamente notificada, inicia a correr el plazo para la interposición de los recursos establecidos en la ley, dicho plazo es de cinco días hábiles. Podrá iniciarse la fase de impugnaciones a través del planteamiento de alguno de los recursos establecidos en la ley.

Dentro del proceso administrativo, se encuentra la etapa de impugnaciones, que es el momento dentro del procedimiento en el que los interesados pueden plantear el recurso o medio de impugnación que considere idóneo, en contra de las resoluciones emitidas por las autoridades públicas, dichos recursos serán conocidos y resueltos por la autoridad superior de las entidades administrativas de la administración pública ante quien se planteó la solicitud inicial, el autor Hugo Calderón en su obra El derecho procesal administrativo guatemalteco define: “Los procedimientos de impugnación contra las resoluciones administrativas, son todos aquellos recursos que los particulares tienen para oponerse a las resoluciones de la administración pública, los cuales se encuentran dispersos en la legislación guatemalteca” (2012, pág. 66).

Cuando se interpone un recurso administrativo en contra de una resolución de autoridad administrativa, debe observarse los requisitos establecidos en el artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo dentro del memorial de interposición del recurso, estos son los requisitos formales que establece la citada ley y que deben incluirse en el contenido del memorial de interposición, siendo estos:

- I. Autoridad a quien se dirige;
- II. Nombre del recurrente y lugar en donde recibirá notificaciones;



- III. Identificación precisa de la resolución que impugna y fecha de la notificación de esta;
- IV. Exposición de los motivos por los cuales se recurre;
- V. Sentido de la resolución que, según el recurrente deba emitirse, en sustitución de la impugnada; y,
- VI. Lugar, fecha y firma del recurrente o su representante; si no sabe o no puede firmar imprimirá la huella digital de su dedo pulgar derecho u otro que especificará.

Dentro de la Ley de lo Contencioso Administrativo, no existe un fundamento legal que establezca los límites para la subsanación de errores o el rechazo de los recursos, por lo que al existir errores sustanciales dentro de los memoriales de interposición de recursos, las diferentes instituciones públicas, dentro de sus facultades han procedido a él rechazado a trámite los recursos interpuestos por lo interesados, por lo que los afectados han recurrido a la interposición de diferentes acciones constitucionales de amparo, por considerar que se violentan los derechos constitucionales que le asisten, por el rechazo de la interposición del recurso administrativo. Tomando como base la supuesta limitación al derecho de defensa, por el rechazo de los recursos.

La autoridad que conoció el recurso interpuesto emitirá su pronunciamiento en apego a las normas y principios que se ha analizado y si el interesado considera que la resolución continúa causándole agravio, podrá judicializar el procedimiento, al respecto el autor Jorge Castillo indica:

En Guatemala no existen tribunales administrativos, las materias administrativas se sustancian en el contencioso organizado en salas, dividido en dos materias: general y tributaria, basado en leyes deficientes e incompletas, dominado por la supletoriedad, sin Código Procesal Administrativo, sin jueces especializados, con jueces civilistas y penalistas (2015, pág. 563).



La resolución que resuelve los recursos administrativos que se hubieran planteado no son impugnables en la vía administrativa, si el interesado considera que la resolución le sigue causando agravio, podrá interponer el proceso contencioso administrativo o el recurso contencioso administrativo tributario, según sea el caso de la autoridad que haya conocido el procedimiento.

#### **1.4.2. Manuales de procedimientos administrativos**

Un manual de procedimientos administrativos es el documento en el que de manera ordenada y sistemática se recoge la información fundamental de cada uno de los procedimientos administrativos que se realicen en cada unidad administrativa, en este caso específico se debe referir sobre las instituciones de la administración pública, en virtud de la tramitación de los recursos administrativos. Dentro del manual de procedimientos administrativos se deben detallar aspectos destacados como significado, quién puede solicitar, la documentación a aportar, por qué vías y casos se puede tramitar, plazo de tramitación y el marco legal que lo soporta, facilitando, en su caso, los modelos de documentos necesarios para su cumplimentación.

Es importante referir que la inclusión de la tramitación de un recurso administrativo dentro de un manual de procedimientos administrativos, puede ser una herramienta que facilite, enriquezca y agilice dicha tramitación de los recursos, porque la Ley de lo Contencioso Administrativo regula los requisitos y procedimiento base para su diligenciamiento, pero a través de los manuales, se pueden regular todas aquellas incidencias específicas de cada una de las instituciones de la administración pública.

Para la elaboración de un manual de procedimientos administrativos, se debe contar integralmente con la indicación directa de cada unidad administrativa, para la descripción y especificación del trámite de cada procedimiento que se realiza, así como la indicación de requisitos administrativos y legales de los documentos, o en este caso específico, sobre los requisitos legales mínimos que debe incluir cada uno de los documentos que



conforman los recursos administrativos que se presentan. En la administración pública, la información e indicación de cada procedimiento la recogen las unidades de planificación y se autorizan mediante Acuerdo Ministerial o Acuerdo de la máxima autoridad de cada institución.

Para entender de mejor forma la importancia de los manuales de procedimientos administrativos se debe referir lo siguiente:

El procedimiento administrativo puede ser definido como el conjunto de trámites que utiliza la administración pública en su actuación. Su fundamento y necesidad se basa en los principios de garantía de los administrados (servicio a los intereses generales) y de legalidad y seguridad jurídica (Valverde, 2002, pág. 335).

Los manuales de procedimientos administrativos en general, se puede definirlos como:

Un manual de políticas y procedimientos es un manual que documenta la tecnología que se utiliza dentro de un área, departamento, dirección, gerencia u organización. En este manual se deben contestar las preguntas sobre lo que hace (políticas) el área, departamento, dirección, gerencia u organización y cómo lo hace (procedimientos) para administrar y para controlar los procesos asociados a la calidad del producto o servicio ofrecido (este control incluye desde la determinación de las necesidades del cliente hasta la entrega del producto o realización del servicio, evaluando el nivel de servicio) (Álvarez, 1996, pág. 24).

Dentro de la administración pública los manuales de procedimientos administrativos son el mecanismo que permite uniformidad en los procedimientos que se realizan, esto es de suma importancia, derivado que permite la perduración de estos y su modificación deberá realizarse a través de una ampliación o modificación por parte de la máxima autoridad de cada institución, lo que reviste de certeza jurídica los actos, por lo que su



variación no podrá ser antojadiza, sino que deberá tener un trámite administrativo, que fundamente la legalidad de las actuaciones.

Los manuales de procedimientos administrativos, tal y como se ha referido son de gran importancia para la realización de todos los actos administrativos dentro de cualquier institución dentro de la administración pública, porque esto reviste los procedimientos de formalidad y certeza jurídica, porque estos deben tramitarse y establecerse de la forma en la que se encuentran regulados dentro de los manuales de procedimientos administrativos, al respecto de la importancia de los mismo se encuentra:

La forma de asegurar que las políticas, métodos o procedimientos se mejoren, es poniéndolos por escrito para que así puedan ser usados, revisados, analizados, depurados y mejorados de una manera formal. Por política general, para los documentos controlados se ha establecido que toda la documentación sea formalmente revisada por lo menos una vez al año de su emisión o antes si hay algún cambio significativo en la organización. En algunos casos, algunas organizaciones dedican uno o dos días al año para revisar fuera de la compañía con todos los involucrados, sus correspondientes manuales.

Al principio, cuando empiezan a documentarse los procesos, sistemas y actividades de la organización en manuales, esto parece una actividad tediosa y sin mayor trascendencia. Sin embargo, a través del tiempo, del uso real de los manuales y del involucramiento del equipo directivo y sus brazos derechos, tanto los directivos como los colaboradores, reconocen el valor de toda la información, conocimientos y experiencia allí plasmados (Álvarez, 1996, pág. 38).

### **1.5. Procedimiento administrativo tributario**

El Código Tributario regula su propio procedimiento administrativo, que en esencia refiere al que establece la Ley de lo Contencioso Administrativo, pero cuenta con



determinados aspectos que los diferencian, a continuación, se realiza un análisis para comprender su tramitación.

El autor Jorge Mario Castillo refiere:

Los procedimientos tributarios se orientan a la recaudación de tributos. Los procedimientos, en plural, se fundamentan en el derecho tributario sustantivo o material que establece las instituciones, principios y conceptos jurídico-tributarios, y, además, en el derecho tributario formal o administrativo que establece el trámite o procedimiento tributario administrativo. Es un procedimiento altamente especializado.

La finalidad de los procedimientos es "la determinación" de la deuda tributaria. En los procedimientos interviene el Estado por medio de la Superintendencia de Administración Tributaria y el Ministerio de Finanzas Públicas, ambos con la categoría de sujeto activo, conocidos con un nombre común: Administración Tributaria [AT] y el particular con la categoría de sujeto pasivo, conocido con el nombre de contribuyente o responsable de la deuda tributaria (Castillo, 2015, pág. 551).

El Código Tributario se establece el procedimiento administrativo tributario, indicando que será impulsado de oficio y las resoluciones finales dictadas en este proceso, son impugnables ante los tribunales competentes.

Los requisitos que deben contener las solicitudes iniciales de la interposición de alguno de los recursos en el caso de la materia tributaria son la designación de la autoridad, funcionario o dependencia a que se dirija; nombres y apellidos completos del solicitante, así como sus datos de identificación generales; la relación de los hechos a que se refiere la petición; peticiones fundadas que se formulen; el lugar y fecha de la interposición de la petición; y la firma del solicitante, si el solicitante no sabe o no puede firmar, lo hará otra persona a su ruego.



La omisión de uno o varios de los requisitos antes enumerados, no será motivo para rechazar la solicitud. Estos requisitos podrán subsanarse ante la solicitud de la autoridad administrativa, previo a admitir a trámite el recurso.

De esa disposición es necesario hacer énfasis, porque tal y como lo refiere la presente investigación, la Corte de Constitucionalidad ha emitido diferentes pronunciamientos y ha limitado la potestad de los órganos administrativos para rechazar las peticiones por faltas u omisiones, coartando con ello la discrecionalidad de las entidades. Y en caso de la tramitación de los recursos administrativos, la norma ya contempla la forma de subsanar los errores.

El Código Tributario regula el Recurso de Revocatoria y el Recurso de Reposición igualmente dentro de su procedimiento y también regula el Ocurso en el artículo 155, indicando que cuando la Administración Tributaria deniegue el trámite del recurso de revocatoria, la parte que se tenga por agraviada podrá ocurrir ante el Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria, dentro del plazo de los tres (3) días hábiles siguientes al de la notificación de la denegatoria, pidiendo se le conceda el trámite del recurso de revocatoria.

Si la Administración Tributaria no resuelve concediendo o denegando el recurso de revocatoria dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su interposición, se tendrá por concedido este y deberán elevarse las actuaciones al Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria. El funcionario o empleado público responsable del atraso, será sancionado de conformidad con la normativa interna que para el efecto emita la Administración Tributaria.

El trámite de los recursos administrativos en materia tributaria deberá observarse de la siguiente forma: Los responsables en el Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria, al recibir las actuaciones que motivaron el recurso de revocatoria o después de la presentación del recurso de reposición, deberá recabar



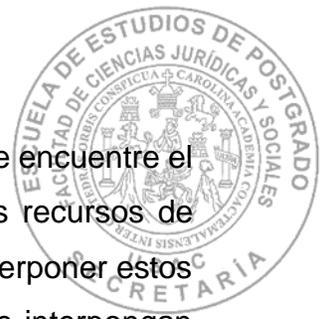
dictamen de la Asesoría Técnica de dicho órgano. Este dictamen deberá rendirse dentro del plazo de treinta (30) días.

Una vez cumplido lo anterior y dentro del plazo señalado en el artículo 157 del Código Tributario, el Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria resolverá el recurso respectivo, rechazando, confirmando, revocando, modificando o anulando la resolución recurrida. También podrá acordar diligencias para mejor resolver. Dichas diligencias se realizan con el objeto de que pueda tenerse un mayor conocimiento de los hechos que motivaron la interposición del recurso.

La resolución del Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria debe emitirse dentro de los treinta días (30) días siguientes a la fecha en que el expediente se encuentre en estado de resolver

El artículo 160 refiere sobre la Enmienda y la Nulidad: La Administración Tributaria o la autoridad superior jerárquica, de oficio o petición de parte, podrá, en primer lugar, enmendar el trámite del procedimiento, dejando sin efecto lo actuado, cuando se hubiere incurrido en defectos u omisiones de procedimiento, la enmienda dentro del procedimiento es importante, porque permite que pueda corregirse o subsanarse cualquier error que pudiera existir dentro del procedimiento; y también se establece la posibilidad de solicitar la nulidad de actuaciones cuando se advierta vicio sustancial en ellas. Estos se puede establecerlos como recursos administrativos en favor de los interesados dentro del procedimiento, porque permiten que se puedan interponer dentro de su tramitación, y no hasta el momento de la fase litigiosa, evitando trasladar al plano judicial, errores formales o sustanciales, que se pueden subsanar administrativamente.

En cualquiera de ambos casos, podrá resolverse la enmienda o la nulidad de la totalidad o de parte de una resolución o actuación. En ningún caso se afectará la eficacia de las pruebas legalmente rendidas.



La enmienda o la nulidad será procedente en cualquier estado en que se encuentre el proceso administrativo, pero no podrá interponerse cuando procedan los recursos de revocatoria o de reposición, según corresponda ni cuando el plazo para interponer estos haya vencido. Es improcedente la enmienda o la nulidad cuando estas se interpongan después del plazo de tres días de conocida la infracción.

El recurso de lo contencioso administrativo se encuentra establecido en el artículo 161 del Código Tributario, este podrá ser interpuesto en contra de las resoluciones de los recursos de revocatoria y de reposición que sean emitidas por la Superintendencia de Administración Tributaria y el Ministerio de Finanzas Públicas. Es importante referir la utilización de la denominación de recurso o proceso contenciosos administrativo, para el efecto el artículo 167 del Código Tributario establece: “La utilización de las denominaciones "recurso contencioso administrativo" o "proceso contencioso administrativo" para impugnar resoluciones de la administración pública, tienen igual significado”

El recurso lo conoce una Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo integrada con Magistrados especializados en materia tributaria preferentemente. El plazo para la interposición del 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 los mismos requisitos establecidos en el artículo 28 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Ernesto Flores Zavala aporta una definición general del contencioso administrativo en materia tributaria indicando: “consiste en esencia, en la controversia que surge entre el fisco y el sujeto pasivo, de la que conocerán los órganos competentes” (1991, pág. 106). Como se ha referido, el proceso contencioso administrativo tributario se interpone una vez se haya agotado la vía administrativa ante los órganos de control y fiscalización, en el caso específico de Guatemala, la Ley de lo Contencioso Administrativo establece que

dicho recurso, podrá ser interpuesto en contra de las resoluciones administrativas de la Superintendencia de Administración Tributaria y del Ministerio de Finanzas Públicas.



También se hace importante lo referido a continuación:

En la administración pública guatemalteca, la influencia de la teoría procesal judicial, introdujo las etapas procesales judiciales en todos los trámites administrativos. La consecuencia de la judicialización del procedimiento administrativo es la eliminación de la informalidad y el fomento de la lucha de intereses (Castillo, 2015, pág. 498).

De lo referido por el autor se puede observar que efectivamente la teoría procesal judicial ha llevado a la judicialización de todos los procesos administrativo de la administración pública, porque en su mayoría, los procedimientos administrativos son impugnados judicialmente, en el proceso Contencioso Administrativo para cualquier acto de la administración pública y en materia tributaria y laboral.

La Administración Tributaria podrá solicitar a la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo la aplicación de medidas cautelares, de conformidad con el artículo 163, que establece que la Administración Tributaria podrá solicitar ante la Sala de lo Contencioso Administrativo que conozca del recurso, que se dicten las medidas cautelares que estime necesarias para asegurar los intereses del fisco, en la oportuna percepción de los tributos, intereses y multas que le corresponden.

Asimismo, las medidas precautorias procederán para la debida verificación y fiscalización que le manda la ley, cuando exista resistencia, defraudación o riesgo para la percepción de los tributos, intereses y multas. Las medidas precautorias son necesarias para lograr el efectivo cumplimiento de las resultas procesales.

Las medidas cautelares son garantías en favor del demandante o restricciones al demandado y dentro de las principales se puede mencionar la anotación de demanda en



donde se ordena ante el registro correspondiente la anotación sobre los bienes muebles o inmuebles para evitar o limitar su disposición o gravamen de los bienes, la intervención judicial en donde se nombra a una persona para que administre los bienes del demandado, embargo sobre las cuentas bancarias, secuestro de bienes muebles o el arraigo, para evitar la fuga de las personas. Y su finalidad son la del aseguramiento y garantía de las resultas del proceso.

La sentencia que ponga fin al contencioso administrativo tributario podrá confirmar, modificar, revocar o anular la resolución motivo del planteamiento del recurso, asimismo determinará si la resolución recurrida se apegó a la ley y a los principios jurídicos aplicables a las actuaciones de la Administración Tributaria y hará un análisis sobre cada una de estas en su parte considerativa. También podrá imponer el pago de costas a la parte vencida en el proceso, con excepción de aquellos casos en que el tribunal encuentre razones suficientes para eximir las parcial o totalmente.

De conformidad con el artículo 169 del Código Tributario, en contra de la resolución del recurso contencioso administrativo se podrá interponer el recurso de casación, el cual se interpondrá, admitirá y sustanciará, de conformidad con lo dispuesto en el Código Procesal Civil y Mercantil.

La casación podrá procederá por la inconformidad fundamentada de cualquiera de las partes, tanto en el fondo como en la forma. Y su interposición debe realizarse dentro de los quince días siguientes de notificada la última resolución respectiva, la resolución que pone fin al proceso.

El artículo 621 del Código Procesal Civil y Mercantil establece que habrá lugar a la casación de fondo, en primer lugar, cuando la sentencia o auto recurrido contenga violación, aplicación indebida o interpretación errónea de las leyes o doctrinas legales aplicables, el recurso de casación tiene por objeto que exista una revisión de la resolución o auto recurrido, ante la posible aplicación o interpretación de una ley en perjuicio de la parte que interpone el recurso y que esto pueda convertirse en una violación a los



derecho que le asisten a cada una de las partes; y en segundo lugar, será procedente la casación cuando en la apreciación de las pruebas haya habido error de derecho o error de hecho, si este último resulta de documentos o actos auténticos, que demuestren de modo evidente la equivocación del juzgador.

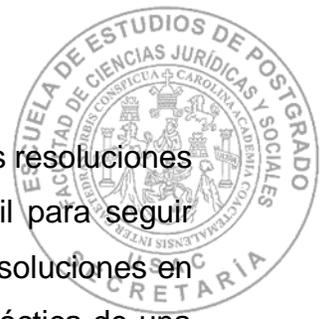
Se entiende por doctrina legal la reiteración de fallos de casación pronunciados en un mismo sentido, en casos similares, no interrumpidos por otro en contrario y que hayan obtenido el voto favorable de cuatro magistrados por lo menos.

El efecto de la casación de fondo, si el Tribunal lo estimare procedente, casará la resolución impugnada y fallará conforme a la ley. Si el Tribunal establece la juricidad de la resolución de segunda instancia y si considera que existe cualquier error sustancial en esta, podrá revocarla, modificarla o ampliarla.

El artículo 622 del Código Procesal Civil y Mercantil de la misma forma regula lo referente a la procedencia de la casación de forma, determinando siete casos de procedencia para el recurso de casación, esta puede darse en el caso que el Tribunal, de Primera o de Segunda Instancia, careciere de jurisdicción o de competencia para conocer en el asunto de que se trate, o cuando el Tribunal se niegue a conocer teniendo obligación de hacerlo, se aplicara de forma en los casos de competencia y jurisdicción del tribunal que conozca.

Por falta de capacidad legal o de personalidad de los litigantes, o de personería en quien los haya representado, la capacidad legal refiere a la mayoría de edad y el libre ejercicio de los derechos de las partes, las personas que no tengan el libre ejercicio de sus derechos, no podrán actuar en juicio, sino representadas, asistidas o autorizadas conforme a las normas que regulen su capacidad.

Por omisión de una o más de las notificaciones que han de hacerse personalmente, conforme al artículo 67 del Código Procesal Civil y Mercantil, si ello hubiere influido en la decisión; de conformidad con el artículo citado se notificara personalmente la demanda,



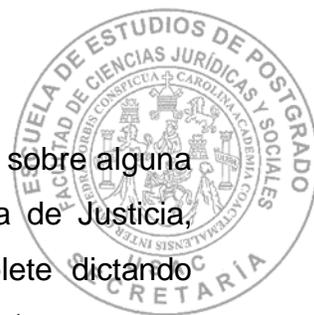
la reconvencción y la primera resolución que recaiga en cualquier asunto; las resoluciones en que se mande hacer saber a las partes qué juez o Tribunal es hábil para seguir conociendo, en virtud de inhibitoria, excusa o recusación acordada; las resoluciones en que se requiera la presencia de alguna persona para un acto o para la práctica de una diligencia; las que fijan término para que una persona haga, deje de hacer, entregue, firme o manifieste su conformidad o inconformidad con cualquier cosa; las resoluciones de apertura, recepción o denegación de pruebas; las resoluciones en que se acuerde un apercibimiento y en las que se haga este efectivo; el auto que señale de día para la vista; las resoluciones que ordenen diligencias para mejor proveer; los autos y las sentencias; y las resoluciones que otorguen o denieguen un recurso.

Por no haberse recibido a prueba el proceso o sus incidencias en cualquiera de las instancias, cuando proceda con arreglo a la ley, o se hubiere denegado cualquiera diligencia de prueba admisible, si todo ello hubiere influido en la decisión; también podrá interponerse casación de forma cuando el fallo contenga resoluciones contradictorias, si la aclaración hubiere sido denegada.

Cuando el fallo otorgue más de lo pedido, o no contenga declaración sobre alguna de las pretensiones oportunamente deducidas, si hubiere sido denegado el recurso de ampliación; y, en general, por incongruencia del fallo con las acciones que fueren objeto del proceso; y por haberse dictado la resolución por un número de magistrados menor que el señalado por la ley, o por magistrado legalmente impedido.

El efecto de la casación de forma, si el recurso se interpone por quebrantamiento substancial del procedimiento, declarada la infracción por el Tribunal, casará la resolución y anulará lo actuado desde que se cometió la falta y remitirá los autos a donde corresponda para que se sustancien y resuelvan con arreglo a la ley, imputando las costas y reposición de los autos al juez o Tribunal que hubiere dado motivo al recurso. Para que la autoridad recurrida emita un nuevo pronunciamiento.

Cuando el motivo alegado consista en la falta de declaración en el fallo sobre alguna de las pretensiones oportunamente deducidas, podrá la Corte Suprema de Justicia, limitarse a ordenar al Tribunal que emitió la sentencia, que la complete dictando resolución sobre el punto omitido. Pudiendo entender dicho pronunciamiento como una ampliación de la resolución que fue impugnada.







## CAPÍTULO II

### Recursos administrativos

Los recursos administrativos son los medios de impugnación que tienen las personas que son parte dentro de un procedimiento administrativo, para objetar a la autoridad que los emite sobre la legalidad de dichos actos.

En la administración pública, el recurso es el medio que se utiliza para formular objeciones de carácter legal, contra las resoluciones administrativas, con argumentos de forma o de fondo, que el interesado alega para que las resoluciones se corrijan o se eliminen (Castillo, 2015, pág. 534).

Para entender de mejor forma lo referente a los recursos administrativos se puede referir la definición planteada por el mismo autor Hugo Calderón (2012) en donde realiza una definición amplia sobre los recursos administrativos que se plantean en contra de aquellos órganos que poseen un superior jerárquico:

El recurso de alzada es aquel en que resuelve un órgano superior, de un asunto en el que ha resuelto un órgano subordinado,; por ejemplo, el recurso de revocatoria, que se plantea contra los directores generales de los ministerios del Estado, así como el recurso de revocatoria que puede plantear en la vía administrativa municipal contra las resoluciones del Alcalde y órganos colegiados distintos del Consejo Municipal y demás órganos subordinados (nuevo Código Municipal); el recurso de apelación que también se plantea contra órganos subordinados y es el superior jerárquico el que resuelve; [...] Pero en términos generales se trata de recursos administrativos que se plantean contra agentes públicos intermedios, pero los resuelve un superior jerárquico del órgano administrativo. [...] Es recurso de alzada, porque el recurso necesariamente hay que elevarlo al superior jerárquico para que resuelva sobre el fondo del expediente administrativo (pág. 89).

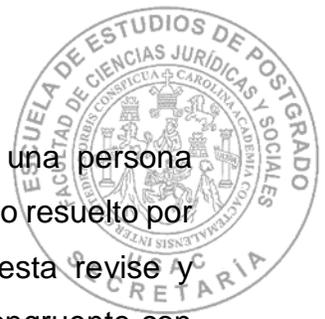


Es importante referir como se ha indicado, que existen recursos que son comunes a todos los procesos regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo y existen recursos específicos, que se regulan en las leyes de cada institución.

Existen diversos medios de impugnación establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo que son comunes a todos los procesos, pero también existen diversas entidades públicas que regulan recursos administrativos o procedimientos específicos en cada materia y para cada fase del procedimiento, que brindan a las partes la posibilidad de su interposición. Asimismo leyes específicas regulan plazos y procedimientos especiales que se tramitaran dentro del procedimiento administrativo de la institución de que se trate y ante la cual se plantea el recurso. También existen diferentes plazos establecidos para un mismo recurso, pero dicho plazo dependerá de la entidad pública de que se trate, porque existe variación en el plazo establecido para la interposición de los recursos de revocatoria y reposición, en la Ley de lo Contencioso Administrativo, la Ley de Contrataciones del Estado, el Código Tributario y el Código de Trabajo. En cuanto al plazo legal para la interposición de impugnaciones, el autor Castillo González indica:

El término legal de impugnación se establece en la ley. La Ley de lo Contencioso Administrativo establece el término legal de impugnación dentro de los cinco días siguientes al de la notificación, artículos 7 y 9. Al no referirse a los días como plazo o término, se interpreta que son días corridos, por integrar un tiempo favorable al recurrente (si el recurrente considera que el tiempo es insuficiente, puede acudir a la solicitud de presentar un segundo memorial, fuera del término legal de impugnación, acompañando documentos o pruebas, en un tiempo razonable, calculado en diez o quince días, por ejemplo). [...] artículo 275 del Código de Trabajo. Estos mismos recursos, en materia tributaria se interponen dentro del plazo de 10 días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la última notificación, artículo 154, segundo párrafo (2015, pág. 540).

El autor Gerardo Prado refiere sobre los recursos administrativos indicando:



El recurso, en nuestro lenguaje, significa el medio por el cual una persona perjudicada reclama algo. Tal reclamo estaría enderezado a rebatir lo resuelto por la autoridad durante el procedimiento administrativo, para que esta revise y enmiende lo actuado y regrese, si fuera el caso, a una situación congruente con lo originalmente establecido (2017, pág. 196).

Dichos recursos son los medios que utilizan los interesados dentro de un procedimiento, con el objeto de que la autoridad superior revise lo actuado y resuelva en cuanto a la legalidad de la resolución que fuera emitida, por la solicitud que el interesado dirigió a una dependencia administrativa del Estado. Asimismo es la posibilidad que tienen los interesados de que en el caso de la autoridad superior haya emitido el pronunciamiento, la misma autoridad superior nuevamente realice un análisis y estudio de su procedencia y el interesado podrá expresar sus argumentos.

El recurso es el medio de que se vale o aprovecha eventualmente el administrado que está legitimado para manifestar su inconformidad con la resolución emitida, pues considera que hubo incumplimiento o desacierto en relación con su solicitud y lo que la ley establece” (Prado, 2017, pág. 195).

Es importante resaltar que la inconformidad del actor debe ser fundamentada en derecho y la procedencia del recurso debe ser en respecto al derecho que le asiste a cada parte dentro del procedimiento. Los alegatos deben ser orientados al porqué del perjuicio que pudiera causar la resolución que se recurre y la posible ilegalidad que representan los actos. La inconformidad deberá tener un fundamento legal válido. Y el reclamo debe ser sobre un derecho propio y exigible, legalmente establecido y con un sustento válido. La autoridad que examine y analice los recursos administrativos que se plantean, deberá observar la juricidad y legalidad de la resolución que se hubiera emitido dentro del procedimiento administrativo.

El artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece el ámbito de los recursos administrativos, indicando que los recursos administrativos de revocatoria y



reposición serán los únicos medio de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma.

Para el efecto, la norma exceptúa aquellos casos en que la impugnación de una resolución debe conocerla un Tribunal de Trabajo y Previsión Social, tal y como se ha referido, el recurso de revocatoria y el recurso de reposición son los recursos administrativos de carácter general, pero en el desarrollo del presente capítulo se realizó un análisis de los recursos o procedimientos específicos que se encuentran regulados en leyes y reglamentos de cada autoridad administrativa del Estado.

“Los recursos administrativos, cualquiera que sea su denominación, no representan, sino una protección que la ley contempla en favor del particular para garantizar su situación jurídica, pues por medio de ellos se combate” (Prado, 2017, pág. 207). Son los medios para ejercer principios y derechos inherentes, como el derecho de defensa, el derecho de petición o el principio de legalidad, entre los más importantes. Porque los recursos administrativos permiten que, quien plantea el recurso pueda ejercer su derecho a pedir a la autoridad administrativa y también le permite la defensa de sus derechos y principios ante cualquier limitación que pudiera ser sometido, mediante la resolución emitida dentro del procedimiento.

## **2.1. Definición**

Los recursos administrativos se debe entenderlos como la posibilidad que tiene las partes dentro de un procedimiento administrativo de oponerse a las resoluciones que emiten las autoridades de la administración pública, los procedimientos administrativos permiten a los administrados dirigirse directamente a las instituciones para hacer alguna petición u oponerse a determinado pronunciamiento que se considere contrario a los intereses de cada persona, el autor Juan Carlos Cassagne al respecto refiere lo siguiente:



La incorporación de nuevos derechos de contenido social, basados en la promoción y protección de los derechos humanos, incorporados a los ordenamientos constitucionales y legales contemporáneos, genera la necesidad del conocimiento y aplicación de la teoría del acto administrativo por parte de las administraciones modernas dado que buena parte de los citados derechos se hacen efectivos a través del dictado de actos administrativos (2013, pág. 2).

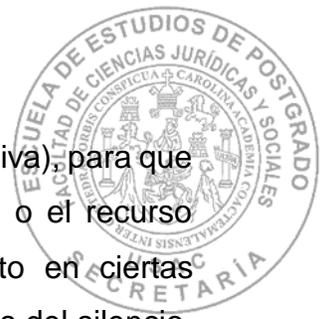
El autor Gerardo Prado define a los recursos administrativos como: “Un acto preestablecido como consecuencia del comportamiento irregular que la administración pública ha observado en sus actuaciones” (2017, pág. 208). Se debe mencionar que el comportamiento irregular debe ser un supuesto dentro de las actuaciones, porque la resolución que se emita dentro del procedimiento debe ser apegada a las regulaciones legales existentes. El mismo autor citado amplía su definición sobre los recursos administrativos indicando:

Situación de inconformidad en que un particular o administrado se encuentra eventualmente, ante la respuesta no satisfactoria que recibe de la administración pública al emitir las resoluciones en la vía administrativa o gubernativa. El objetivo de los recursos administrativos consiste, entonces, en poner en funcionamiento un sistema técnico-jurídico por medio del cual dicha administración se ve obligada a revisar sus propias actuaciones (2017, pág. 202).

Guillermo Cabanellas brinda una definición amplia del recurso administrativo de la siguiente forma:

Recurso Administrativo. La reclamación que un particular, tratase de persona individual o abstracta, formula contra un acto o resolución de la administración pública y ante ella, para solicitar su reforma, revocación o nulidad.

Cabe plantearlo ante el mismo órgano o funcionario que ha adoptado la medida o ha tomado una resolución, en que se habla de recurso de reposición (o de



reconsideración, en términos un tanto neológicos y de cortesía excesiva), para que se deje sin efecto, en grado mayor o menor, lo que se impugna; o el recurso jerárquico, unas veces tras el trámite previo anterior o expedito en ciertas circunstancias ante el superior. En este régimen, solamente después del silencio, de la negativa total o de insuficiente rectificación, cabe el planteamiento por lo contencioso administrativo, jurisdicción mixta, como su nombre revela, integrada por magistrados judiciales y representantes administrativos (1979, pág. 597).

En la actualidad lo referido, difiere circunstancialmente en cuanto a la integración de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, porque su integración es únicamente por magistrados, y no por representantes administrativos, debido a que el proceso Contencioso Administrativo es eminentemente judicial. Existen seis Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, integradas por tres magistrados titulares y dos suplentes. La Sala Primera, Quinta y Sexta son las encargadas de atender las demandas interpuestas por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado; así como de las controversias derivadas de contratos y concesiones que fueran otorgadas administrativamente. La Sala Segunda, Tercera y Cuarta, son las designadas para atender todos los procesos de lo Contencioso Administrativo en materia tributaria.

Los recursos administrativos se pueden considerarlo como el derecho de defensa que la administración pública otorga a sus administrados, con el objeto de hacer valer sus derechos y oponer sus inconformidades, al respecto el autor Jorge Castillo citando a otros autores refiere:

Al respecto del principio de derecho de defensa, Vedel le da el nombre de “regla”: “la regla de los derechos de la defensa impone a la administración que, antes de tomar toda medida que tenga carácter de sanción o más generalmente, una decisión relacionada con el comportamiento personal del interesado, tiene el deber de advertirle y de invitarle a que se defienda”. Dromi se refiere a esta regla como el “derecho a ser oído” y Walline “escucha a la otra parte”. Como sea, los

funcionarios y empleados públicos deben reconocer la publicidad del procedimiento administrativo que se manifiesta en la comunicación de las actuaciones administrativas: audiencias, reconocimientos, expertajes e inspecciones, sin descartar la secretividad en casos especiales, previstos legalmente (2015, pág. 495).



Se puede concluir que los recursos administrativos son los medios de impugnación que disponen las personas, para objetar las resoluciones de los procedimientos administrativos, para hacer valer sus inconformidades y el reclamo que pudiera existir de la legalidad que deben estar revestidos los actos o procedimientos administrativos.

Los recursos administrativos deben ser conocidos por la autoridad superior de la entidad que resolvió el procedimiento, o conocerá el mismo órgano superior de la administración, en los casos que ella misma haya emitido la resolución dentro del procedimiento administrativo, de ello se desprenden los diferentes recursos administrativos y su denominación. Al respecto doctrinariamente se encuentra lo referente a la legalidad y justicia que debe observarse en las actuaciones de la administración pública:

Fija los objetos del procedimiento administrativo: brindar protección al que pide y al que impugna; defender las normas jurídicas para hacer valer la legalidad y la justicia, fiscalizar a la organización pública; reducir al mínimo los efectos de la arbitrariedad; regularizar las actividades administrativas; y dar seguridad jurídica a las personas que hacen valer la ley y la justicia (Castillo, 2015, pág. 494).

El autor Gerardo Prado realiza una clasificación doctrinaria de los recursos administrativos, dando diferentes denominaciones a los recursos administrativos, pero con la misma finalidad y efectos, al respecto indica:

Las corrientes doctrinarias manejan las dos siguientes clasificaciones: **a)** los llamados ordinarios y extraordinarios, criterio o posición que se tiene como la más



expandida. Entre los ordinarios citan el recurso de alzada, que en otros términos equivale al recurso de revocatoria, al que también se le llama jerárquico. Entre los extraordinarios mencionan el recurso de reposición, o sea el que se interpone contra actos firmes o definitivos en lo administrativo. **b)** los que denominan horizontales y verticales. Entre los horizontales están aquellos que son resueltos por el mismo órgano que emitió la resolución, o lo que es lo mismo, hablar del recurso de reposición. Entre los verticales, incluyen los que resuelve un órgano jerárquicamente superior al emitió el acto impugnado, o sea que se refieren al recurso de revocatoria (2017, pág. 207).

Dentro del procedimiento ordinario nuestra legislación establece el recurso de revocatoria, el cual se interpone en los casos que la autoridad administrativa que resolvió la petición o emitió la resolución dentro del procedimiento, tiene un superior jerárquico dentro de la misma institución y el recurso de reposición, en los casos que la autoridad que resolvió la petición o emitió la resolución, sea el órgano superior de la entidad de la administración pública, ambos recursos se encuentran comprendidos en la clasificación que realiza el autor citado.

## **2.2. Recursos administrativos comunes a todos los procesos**

La Ley de lo Contencioso Administrativo regula los recursos administrativos que son comunes a todos los procedimientos administrativos, estableciendo el recurso de revocatoria y el recurso de reposición, la nominación de los dos recursos depende de la autoridad que haya resuelto la petición que la persona haya dirigido a la institución de administración pública de que se tratare.

El autor Gerardo Prado refiriéndose a la Ley de lo Contencioso Administrativo en cuanto a los recursos administrativo refiere lo siguiente:



La LCA regula solamente dos clases de recursos: el de revocatoria y el de reposición, a los cuales las corrientes doctrinarias les asignan el calificativo de ordinarios, siempre que se trate de aquellos que usualmente se utilizan en el ámbito propiamente administrativo. Tales remedios permiten que el particular o administrado haga uso de la facultad respectiva para oponerse a las decisiones administrativas que, a su juicio, le afectan en sus legítimos intereses durante el diligenciamiento de las acciones que se realizan durante el desenvolvimiento del procedimiento administrativo (2017, pág. 214).

Los referidos recursos ordinarios o comunes a todos los procedimientos administrativos son los que se ha referido, dichos recursos deben tramitarse y observarse por las instituciones administrativas públicas dentro de sus procedimientos y las personas gozan del derecho de su aplicación e interposición ante la autoridad que emitió la resolución administrativa del procedimiento. Dichos recursos administrativos pueden ser considerados como los medios de impugnación administrativos que tienen los administrados para objetar arbitrariedad o inconformidad dentro de la tramitación de cada procedimiento administrativo, con el objeto de que exista un nuevo examen de la legalidad de la resolución que se hubiera emitido.

El autor Mario Castillo refiere sobre lo establecido en la Ley de lo Contencioso administrativo en cuanto a los recursos administrativos comunes a todos los procedimientos refiriendo:

El artículo 17 califica los recursos de "ordinarios": revocatoria y reposición, suprimiendo la posibilidad de medios de impugnación extraordinarios en el campo administrativo, no así en el campo judicial en que se pueden interponer los recursos de amparo, de inconstitucionalidad y de casación (2015, pág. 534).

Mario Castillo citando a otros autores refiere:



En 1927, el alemán Adolfo Merkl, afirmó que en la administración pública, normalmente se ejercitan dos recursos: reposición y apelación. Otros autores, siguiendo los pasos de Merkl, entre ellos el francés George Vedel, afirmaron que en la administración pública se ejercitan dos recursos: 1. Recurso de Gracia [...]; y 2. Recurso jerárquico o de apelación (2015, pág. 548).

Los recursos de revocatoria y de reposición podrán interponerse por quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interés en este. No cabe este recurso contra las resoluciones del presidente y vicepresidente de la República ni contra las resoluciones dictadas en el recurso de revocatoria y de reposición.

Al referir que no cabe recurso en contra de las resoluciones del recurso de revocatoria y de reposición, se refiere dentro de la instancia administrativa del procedimiento, porque posterior a ello, podrá iniciarse la fase litigiosa, en cuanto al planteamiento del proceso Contencioso Administrativo.

### **2.2.1. Recurso de Revocatoria**

El artículo 7 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece el Recurso de Revocatoria, indicando que 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 le hubiere dictado. De esa cuenta se puede observar que el recurso de revocatoria procede en los casos en que la autoridad que haya emitido la resolución, tenga un superior jerárquico dentro de la misma institución, porque es la autoridad máxima o superior quien deberá resolver el recurso que fuera planteado.

El autor Castillo González realiza una comparación de los recursos administrativos y judiciales de la siguiente forma:



En la doctrina jurídica, la revocatoria recibe el nombre de apelación. La revocatoria presenta las características de la apelación. La apelación es un recurso y existe como recurso aun en el caso de que la ley no lo establezca como tal. La doctrina jurídica, administrativa, afirma que si la ley, por alguna causa, no establece determinado recurso, de todas maneras existe el recurso de apelación, por cuanto este recurso se basa en la jerarquía administrativa (2015, pág. 543).

El referido autor doctrinariamente hace una comparación del recurso de revocatoria con el recurso de apelación, porque si bien es cierto, uno es de carácter administrativo y el otro es eminentemente judicial, su efecto y finalidad son parecidos o similares, porque lo que se busca o pretende es que una autoridad de un grado jerárquico superior revise las actuaciones que fueron emitidas por un inferior, para determinar la procedencia y legalidad de los actos.

El recurso de revocatoria en materia tributaria tiene determinadas diferencias en cuanto a lo establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo, a continuación se realiza una especificación de las variables que existen en el Código Tributario:

- I. El plazo para la interposición del recurso de revocatoria es de diez (10) días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la última notificación.
- II. Dentro de los requisitos establecidos para la solicitud inicial se refiere a que aparte del nombre y apellidos del interponente, se debe consignar indicación de ser mayor de edad, estado civil, nacionalidad y profesión u oficio.
- III. A diferencia del procedimiento establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo, en el procedimiento en materia tributaria, se encuentra regulado la omisión de uno o varios de los requisitos enumerados en el artículo 122 del Código Tributario, no será motivo para rechazar la solicitud. La falta de este precepto en materia administrativa es lo que ha derivado en que las autoridades administrativas rechacen a trámite los recursos interpuestos y que a provoca que



los pronunciamiento de la Corte de Constitucionalidad ordenen que se continúe con el trámite de los recursos planteados y que se subsanen los errores por los que fueron rechazados a trámite los recursos administrativos.

IV. Dentro del procedimiento administrativo en materia tributaria el Código Tributario establece que la Administración Tributaria no podrá negarse a recibir ninguna gestión formulada por escrito. Luego de recibida, podrá rechazar las que sean contrarias a la decencia, a la respetabilidad de las leyes y de las autoridades o que contengan palabras o frases injuriosas, aunque aparezcan tachadas. Todo rechazo deberá ser debidamente razonado y fundamentado en ley. Dicha disposición es el respeto al derecho de defensa y derecho de petición de las personas, pero tal y como lo establece, una vez recibida la gestión formulada, la Administración Tributaria podrá disponer el rechazo de esta.

El recurso de revocatoria es también referido como un recurso de alzada, esto en virtud que la autoridad superior de la institución o entidad de la administración pública es la encargada de conocer y resolver el recurso administrativo. El recurso de revocatoria se plantea en los casos que la autoridad administrativa que resolvió la petición del administrado, tenga un superior jerárquico dentro de la misma institución, quien deberá examinar lo actuado.

### **2.2.2. Recurso de reposición**

El artículo nueve de la Ley de lo Contencioso Administrativo refiere sobre el Recurso de Reposición estableciendo que 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.



Referente al recurso de reposición doctrinariamente se encuentra lo siguiente:

La clave de la presentación del recurso procedente es la existencia de superior jerárquico. Los consejos y juntas directivas; por ejemplo, organizaciones sin un superior jerárquico, dan lugar a la interposición del recurso de reposición. Los recursos de revocatoria y reposición se reconocieron en la Ley de Contrataciones del Estado, artículos 99 y 100 (Castillo, 2015, pág. 385).

La aplicación de los recursos administrativos en la Ley de Contrataciones del Estado, refiere a la utilización supletoria de la Ley de lo Contencioso Administrativo para su procedimiento.

El recurso de reposición es el medio de impugnación sobre los actos o resoluciones emitidas por la autoridad superior de una institución administrativa pública, siendo la misma autoridad quien deberá tramitar y resolver el recurso.

La reclamación es el medio que utiliza el particular para solicitar al funcionario público que haga uso de su facultad de revocar o de modificar las resoluciones dictadas por él mismo. Los recursos administrativos, suprimen la reclamación. Si las leyes establecen recursos, las reclamaciones son improcedentes (Castillo, 2015, pág. 534).

El recurso de reposición se interpone ante la autoridad superior de la institución de la administración pública, en los casos en que la misma autoridad superior fue quien emitió la resolución dentro del procedimiento administrativo, que se considera gravosa a los intereses de cada una de las partes.

De conformidad con el artículo 10 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, los recursos de revocatoria y de reposición podrán interponerse por quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interés en este. Dicha interposición es un derecho que puede ejercer cualquiera de las partes dentro del procedimiento, o de cualquier persona



que tenga un interés directo en este. En general, el recurso debe ser promovido por la parte que considere que la resolución le provoca algún agravio, o que esta contiene alguna ilegalidad.

### **2.2.3. Revocatoria y Reposición en materia de trabajo**

El Código de Trabajo establece que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos a trabajo y a previsión social y debe vigilar por el desarrollo, mejoramiento y aplicación de todas las disposiciones legales referentes a estas materias, que no sean de competencia de los tribunales, principalmente las que tengan por objeto directo fijar y armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores.

Las resoluciones que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social o sus dependencias dicten, solo pueden ser impugnadas a través de los siguientes recursos:

- a) Recurso de revocatoria, que deberá interponerse por escrito ante la dependencia administrativa del ministerio mencionado, dentro del término de cuarenta y ocho horas de notificada la resolución, debiendo el despacho respectivo elevar inmediatamente las actuaciones al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El Ministerio debe resolver dentro del improrrogable término de ocho días, revocando, confirmando o modificando la resolución recurrida. El plazo, respectivo se empieza a contar desde el día siguiente al que se reciban las actuaciones; y
- b) Recurso de reposición, si se tratare de resoluciones originarias del ministerio. Dicho recurso se sustanciará y resolverá dentro de los mismos términos indicados en el inciso anterior.



Transcurrido el término de ocho días sin que el ministerio haya proferido su resolución, se tendrá por agotada la vía gubernativa y por resueltos desfavorablemente los recursos de revocatoria o de reposición, según el caso.

Es importante analizar las diferencias sustanciales en cuanto a la interposición de los recursos administrativos en materia de trabajo, porque el plazo para su planteamiento es de cuarenta y ocho horas de notificada la resolución. Dicho plazo, dentro de la administración pública puede ser considerado como el más reducido para interposición de los referidos recursos administrativos, frente a la Ley de lo Contencioso Administrativo, la Ley de Contrataciones del Estado y del Código Tributario.

Si bien es cierto, textualmente no se establece nada referente al silencio administrativo, el párrafo final del artículo citado, establece que si transcurrido el plazo de ocho días sin que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social haya proferido resolución en cuanto al recurso de revocatoria o reposición que se hubiere planteado, se deberá tener por agotada la vía gubernativa y resuelto desfavorablemente el recurso administrativo que se hubiera planteado dentro del procedimiento.

Los Juzgados de Trabajo de Primera Instancia poseen competencia para conocer en materia contencioso administrativo de conformidad con el artículo 292 del Código de Trabajo, incisos d y e y que textualmente indican:

- d) De todas las cuestiones de carácter contencioso que surjan con motivo de la aplicación de las leyes o disposiciones de seguridad social, una vez que la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, haga el pronunciamiento que corresponda;
- e) De los procesos contenciosos administrativos de Trabajo y Previsión Social que se interpongan contra las resoluciones que imponen sanciones por parte de la Inspección General de Trabajo por el incumplimiento de la normativa laboral o por la obstrucción a la tarea de inspección, conforme a los artículos 269 al 272 del

Código de Trabajo, previo agotamiento del recurso de revocatoria ante la autoridad administrativa competente.



El proceso Contencioso Administrativo en materia de Trabajo y Previsión Social se encuentra establecido en Código de Trabajo, el cual establece que el juez de Trabajo y Previsión Social o en los lugares donde hubiere jueces de Trabajo y Previsión Social para la Admisión de Demandas, admitirá para su trámite la acción que se interponga contra lo resuelto en el recurso de revocatoria. En la resolución referida, también señalará día y hora para que el accionante y Ministerio de Trabajo y Previsión Social, comparezcan a la única audiencia que se realizará dentro de los diez (10) días hábiles siguientes desde que la acción fue admitida. Esto se hará bajo apercibimiento de continuar el juicio en rebeldía de la parte que no compareciere, sin más citarle ni oírle. La audiencia será oral. En esta deberán comparecer las partes con sus respectivos medios de prueba, asumiendo las actitudes procesales que correspondan, las que deberán ser resueltas en la misma audiencia.

En la misma audiencia el juez de Trabajo y Previsión Social dictará sentencia o, por causas excepcionales debidamente justificadas, la dictará en los siguientes tres (3) días hábiles posteriores a la conclusión de la audiencia. Si la sentencia desestima la pretensión de quien fuera sancionado en sede administrativa, esta deberá ordenar el pago de la multa impuesta más los intereses calculados a partir de la fecha en que quede firme la sentencia sobre la tasa bancaria ponderada vigente publicada por el Banco de Guatemala.

La sentencia debe ser motivada y, de conformidad con el principio de congruencia, debe pronunciarse respecto de la procedencia de la infracción y/o la multa y, en su caso confirmará el pago de la multa y ordenará subsanar la infracción que dio lugar a la sanción, definiendo un plazo no mayor de treinta (30) días, debiendo remitir copia certificada de la sentencia a la Inspección General de Trabajo para su verificación. Pero el hecho de subsanar la infracción cometida no exime del pago de la multa que hubiere sido impuesta por la acción cometida.



Si la resolución de la Inspección General de Trabajo queda firme, al concluir el proceso contencioso administrativo de Trabajo y Previsión Social, la Inspección General de Trabajo presentará una acción de ejecución bajo el proceso establecido en el artículo 426 del Código de Trabajo. Queda a salvo el derecho de aquellos a quienes les corresponda exigir el cumplimiento de una obligación reconocida en la ley, iniciar el procedimiento respectivo. El plazo para interponer la acción judicial de ejecución prescribe en tres (3) meses a partir de que la resolución haya causado estado en sede administrativa, o causado firmeza en sede judicial.

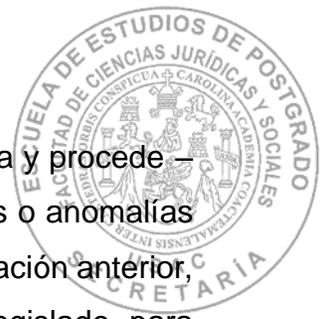
Contra la resolución del Contencioso Administrativo de Trabajo y Previsión Social cabrá el recurso de apelación, el cual deberá interponerse en un plazo de tres días de notificada la resolución, la apelación será conocida por la Sala de Trabajo y Previsión Social que corresponda, teniendo facultad de confirmar, revocar o modificar la sentencia de primera instancia.

Al quedar firme la sentencia, el expediente será devuelto al juez que conoció en primera instancia para su respectiva ejecución. La ejecución de la sentencia debe realizarla el juzgado de primera instancia.

### **2.3. Recursos administrativos específicos o extraordinarios**

Como recursos administrativos específicos o extraordinario se puede entender a aquellos recursos o medios para hacer valer derechos por parte de cualquiera de los interesados dentro de los procedimientos administrativos, el autor Castillo González refiere sobre este tipo de recursos:

La doctrina jurídica establece recursos extraordinarios para normalizar situaciones que requieren un tratamiento especial. En el campo tributario, la legislación guatemalteca reconoce la facultad de enmendar el procedimiento, sin que dicha facultad la pueda gestionar el particular por medio de recurso. El recurso de



revisión de procedimiento, como tal, no está legislado en Guatemala y procede – cuando está legislado- si la administración incurre en vicios, errores o anomalías en el trámite del expediente. El recurso del restablecimiento a la situación anterior, como tal, no está legislado en Guatemala y procede –cuando está legislado- para anular la prescripción consumada en contra del particular si este, justifica plenamente no haber ejercitado su derecho o accionado en tiempo (2015, pág. 549).

El procedimiento administrativo en materia tributaria es el que presentan mayor cantidad de recursos administrativos específicos o extraordinarios en su tramitación, porque existen muchas figuras que pueden utilizarse, con una estrecha relación o similitud con un proceso judicial, a continuación, se analiza tanto los recursos administrativos específicos o extraordinarios regulados en el Código Tributario y en otras leyes específicas de las instituciones públicas.

### **2.3.1. Ocurso en materia tributaria**

El Ocurso se encuentra establecido en el artículo 155 del Código Tributario, el cual es procedente cuando la Administración Tributaria deniegue el trámite del recurso de revocatoria, la parte que se tenga por agraviada podrá ocurrir ante el Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero de la Superintendencia de Administración Tributaria, dentro del plazo de los tres (3) días hábiles siguientes al de la notificación de la denegatoria, pidiendo se le conceda el trámite del recurso de revocatoria.

Si la Administración no resuelve concediendo o denegando el recurso de revocatoria dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su interposición, se tendrá por concedido este y deberán elevarse las actuaciones al Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero de la Superintendencia de Administración Tributaria. El funcionario o empleado público responsable del atraso, será sancionado de conformidad con la normativa interna que para el efecto emita la Administración Tributaria.



Del análisis del artículo citado se puede evidenciar la similitud del Ocurso que se regula en el Código Tributario y el Ocurso establecido en los procesos judiciales, cuando un juzgado deniega la Apelación. Porque tiene los mismos efectos y su finalidad es que se revise la legalidad o ilegalidad del rechazo de la admisión de los recursos y si el rechazo tiene un fundamento legal válido. El ocurso se plantea ante la autoridad superior, quien analizará el actuar y legalidad del rechazo a trámite de la impugnación, o si el planteamiento del recurso era procedente.

El Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero de la Superintendencia de Administración Tributaria remitirá el ocurso a la dependencia que denegó el trámite del recurso de revocatoria, para que informe dentro del plazo perentorio de cinco (5) días hábiles. Sin embargo, cuando el Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero de la Superintendencia de Administración Tributaria lo estime necesario, se pedirá el expediente original. El objeto de solicitar el expediente, obedece a una revisión de las actuaciones que motivaron la denegatoria del recurso.

El Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero de la Superintendencia de Administración Tributaria resolverá con lugar el ocurso, si encuentra improcedente la denegatoria del trámite del recurso de revocatoria y entrará a conocer de este. De igual manera procederá, cuando establezca que transcurrió el plazo de quince (15) días hábiles sin que la Administración Tributaria resolviera el ocurso, concediendo o denegando el trámite del recurso de revocatoria presentado.

### **2.3.2. Enmienda y Nulidad en materia tributaria**

El artículo 160 del Código Tributario establece la Enmienda y Nulidad, indicando que la Administración Tributaria o la autoridad superior jerárquica, de oficio o petición de parte, podrá enmendar el trámite, dejando sin efecto lo actuado, cuando se hubiere incurrido en defectos u omisiones de procedimiento; y declarar la nulidad de actuaciones cuando se advierta vicio sustancial en ellas.



En cualquiera de ambos casos, podrá resolverse la enmienda o la nulidad de la totalidad o de parte de una resolución o actuación. En ningún caso se afectará la eficacia de las pruebas legalmente rendidas.

Para los efectos del Código Tributario, se entenderá que existe vicio sustancial, cuando se violen garantías constitucionales, disposiciones legales o formalidades esenciales del expediente o cuando se cometa error en la determinación de la obligación tributaria, multas, recargos o intereses.

La enmienda o la nulidad serán procedentes en cualquier estado en que se encuentre el proceso administrativo, pero no podrá interponerse cuando procedan los recursos de revocatoria o de reposición, según corresponda ni cuando el plazo para interponer estos haya vencido. Es improcedente la enmienda o la nulidad cuando estas se interpongan después del plazo de tres días de conocida la infracción. La Administración Tributaria resolverá la enmienda o la nulidad dentro del plazo de quince (15) días de su interposición.

La resolución que se emite por la enmienda y nulidad de las actuaciones no será impugnabile. En la aplicación de estos recursos extraordinarios se puede evidenciar nuevamente la estrecha similitud que guardan con los recursos en materia judicial, con los mismos efectos.

De la revisión de los denominados recursos extraordinarios, se puede evidenciar que estos son mecanismo o recursos que permiten a los administrados, acceso a medios legales para la defensa de los interés y la legalidad que debe observarse en la tramitación del procedimiento.

### **2.3.3. Recurso de Responsabilidad en materia de Trabajo y Previsión Social**

Es importante recordar que la tramitación de los procedimientos administrativos de Trabajo y Previsión Social que se conocen en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social



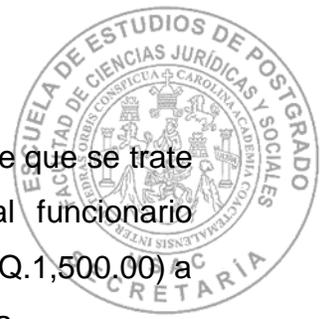
y en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, una vez dictada sentencia firme, se podrá interponer el proceso Contencioso Administrativo, pero por la especialidad de la materia, este se interpone ante los Juzgados de Trabajo y Previsión Social. Por ello se debe considerar el recurso de responsabilidad, porque este puede plantearse en contra de los jueces o magistrados. Que hayan conocido en cualquiera de sus instancias el contencioso administrativo.

El Código de Trabajo establece el Recurso de Responsabilidad, el cual podrá interponerse en contra de los jueces y magistrados de Trabajo y Previsión Social, en los casos siguientes:

- a) Cuando retrasen sin motivo suficiente la administración de justicia;
- b) Cuando no cumplan con los procedimientos establecidos;
- c) Cuando por negligencia, ignorancia o mala fe, causaren daño a los litigantes;
- d) Cuando estando obligados a razonar sus pronunciamientos no lo hicieren o lo hicieren deficientemente;
- e) Cuando falten a las obligaciones administrativas de su cargo; y
- f) Cuando observaren notoria mala conducta en sus relaciones públicas o privadas.

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden en que pudieren incurrir, refiriéndose a materia penal, civil o administrativa en la que los jueces o magistrados pudieran incurrir.

La autoridad competente para conocer dicho recurso es la Corte Suprema de Justicia, quien debe proceder por denuncia o acusación recibida a investigar y a examinar, por medio de uno de sus miembros o por un magistrado comisionado de la Corte de



Apelaciones de Trabajo, el caso respectivo, oyendo al juez o magistrado de que se trate y si encuentra fundada la acusación o denuncia debe imponerle al funcionario responsable, una amonestación pública o una multa de un mil quinientos (Q.1,500.00) a dos mil quinientos (Q.2,500.00) quetzales a título de corrección disciplinaria.

Contra la resolución en la cual se imponga una de las sanciones establecidas, cabe el Recurso de reposición ante la propia Corte Suprema de Justicia, la que sin trámite alguno resolverá de plano dentro del término de diez días.

El referido recurso no es un medio de impugnación sobre el fondo del asunto que se estuviera conociendo judicialmente de ningún proceso, la procedencia deriva de cualquiera de las acciones detalladas en el artículo citado y se promoverá directamente en contra del juez o magistrado, del que se haya denunciado una conducta arbitraria o contraria a las disposiciones legales.

#### **2.4. Tramitación de los recursos administrativos**

El Autor Castillo González refiere sobre la tramitación de los recursos administrativos en los procedimientos que han conocido autoridades administrativas de las dependencias de instituciones públicas, refiriendo sobre el agotamiento de las denominadas diligencias previas, al respecto manifiesta:

Diligencias previas. A efecto de interponer demanda contra el Estado y las organizaciones públicas, los particulares, previo, deben agotar las reclamación o diligencias previas [Título I del Decreto Número 119-96 del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo]. Al contrario, el Estado demanda a los particulares sin agotar la reclamación o diligencias previas, en forma directa, sin perjuicio de optar por las vías alternas de resolución de conflictos jurídico/administrativos. Las diligencias previas otro privilegio de la administración pública, no es no absoluto, es relativo, dado que a los particulares se les reconoce el derecho de denunciar a las diligencias previas (este derecho lo debe reconocer



la ley o la administración pública, basándose en la doctrina jurídica, interpretada en dictamen jurídico o en sentencia judicial), cuando así convenga a sus intereses (2015, pág. 533).

Al referir sobre diligencias previas se relaciona al agotamiento de todos los trámites, requisitos o elementos previos necesarios para continuar con el trámite del procedimiento administrativo, el subsanar errores o requisitos indispensables. Son todas aquellas acciones, requisitos o procedimientos previos a la admisión a trámite del recurso administrativo que se hubiera planteado. El derecho de renunciar aún no se ha reconocido en la legislación guatemalteca, pero esto podría ahorrar tiempo, trámites y gastos, en los casos en que la controversia, inevitablemente, debe trasladarse a los tribunales. El concepto de diligencias previas se aplica a todo procedimiento administrativo.

En Guatemala no existe la figura administrativa de medidas o providencias que aseguren el cumplimiento de la resolución administrativa, tal y como ocurre en los procesos judiciales, en donde efectivamente se pueden dictar medidas de seguridad o providencias de urgencia que aseguren la comparecencia de las partes y del cumplimiento de las sentencias; El autor mexicano Hernández Valle refiere:

El instituto del procedimiento especial de urgencia, mediante el cual se puede ordenar las providencias que, según las circunstancias, considere más idóneas para asegurar provisionalmente los efectos de la decisión sobre el fondo. En la praxis se ha utilizado, de manera especial, para tutelar el derecho al nombre y a la propia imagen (Satta) (2015, pág. 15).

El párrafo tercero del artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que en materia fiscal, para impugnar resoluciones administrativas en los expedientes que se originen en reparos o ajustes por cualquier tributo, no se exigirá al contribuyente el pago previo del impuesto o garantía alguna; asimismo el artículo 166 del Código Tributario establece que para impugnar las resoluciones administrativas en



materia tributaria no se exigirá al contribuyente pago previo ni garantía alguna. El autor Mario Castillo refiere al respecto del antecedente del pago por la interposición de recursos administrativos de la siguiente forma:

En asuntos tributarios, hasta el 14 de enero de 1986, previo al trámite del recurso de revocatoria y de reposición, el recurrente debía depositar el 20 por ciento de la suma sujeta a impugnación, en la suprimida Dirección General de Rentas Internas, acompañando al memorial o escrito, la constancia de pago, según el artículo 50 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, derogada. En otra clase de asuntos, no aplicaba el requisito. La Constitución Política eliminó el requisito del depósito declarando que en materia fiscal la impugnación de las resoluciones administrativas, no está sujeta al pago previo de impuesto o garantía alguna, artículos 28, último párrafo y 221, segundo párrafo (2015, pág. 537).

Las anteriores disposiciones suscitan discusión en el campo tributario. La Constitución establece: "no será necesario ningún pago caución previa". En el contencioso no, pero en el económico coactivo la administración tributaria si puede requerir la caución previa, por supletoriedad y con la finalidad de garantizar el monto reclamado y evitar el traslado de bienes. El proceso Económico Coactivo, admite la posibilidad de solicitar medidas precautorias que aseguren o garanticen el cumplimiento de las resoluciones finales, como el embargo, intervenciones, anotación de demanda o arraigo, entre las principales.

Para la presentación de los recursos administrativos existen plazos específicos, la Ley de lo Contencioso Administrativo establece un plazo de cinco días posteriores a la notificación de la resolución que causa agravio y la Ley de Contrataciones del Estado establece un plazo de diez días para el efecto de la interposición. De la temporalidad para el planteamiento de los recursos administrativos existen varios escenarios o situaciones posibles de la interposición de estos, doctrinariamente se encuentra:

1. El recurso anticipado o prematuro. Anticipado o prematuro es el recurso que se interpone antes de que principie a correr el término legal de impugnación. No



existe anticipación, si el día de la notificación es parte del término legal de impugnación.

2. Recurso procedente. Procedente es el recurso que se interpone dentro del término legal de impugnación.

3. Recurso extemporáneo. Extemporáneo es el recurso que se interpone después de transcurrido el término legal de impugnación. La extemporaneidad principia a contarse al día siguiente de vencido el término legal de impugnación. El recurso interpuesto 1 o 10 días después de vencido el término legal de impugnación, puede ser declarado extemporáneo. El que se presenta 3 meses después debe considerarse extemporáneo. Así fue, hasta que los tribunales contenciosos y laborales, resolvieron los amparos del recurrente extemporáneo, obligando al Ministerio de Finanzas a conocer, argumentando que la extemporaneidad no elimina el Conocimiento del fondo del asunto, aparte de que no suprime el derecho de defensa (Castillo, 2015, pág. 540).

La anticipación en la presentación de un recurso administrativo es la consecuencia del recurso interpuesto el día de la notificación. La anticipación no elimina el derecho de defensa, por lo tanto, al recurso debe dársele trámite, resolución y notificación. El formalismo de que el recurso se presente dentro del término legal de imputación es lo único que fundamenta la declaratoria de recurso prematuro o anticipado. El derecho de defensa no limita la capacidad de ejercitarse de inmediato, directamente y por la vía más eficaz.

En cuanto a la extemporaneidad del planteamiento de los recursos administrativos, las organizaciones públicas, después de vencido el término legal de impugnación dejan de actuar, omitiendo toda comunicación con el interesado, informándole que está agotada la vía gubernativa, para el efecto de que acuda a los tribunales de justicia o se allane a la resolución administrativa. La omisión permite interponer un recurso administrativo tres meses después de vencido el término legal de impugnación. Si hay comunicación con el



interesado y a pesar de la comunicación interpone recurso, la autoridad puede resolver de inmediato, señalando al recurrente que debe atenerse a lo resuelto, precisamente, por estar agotada la vía gubernativa.

De lo referido por el autor y en comparación con la normativa vigente, únicamente se encuentra establecido lo referente al recurso extemporáneo, porque en aplicación de la Ley de lo Contencioso Administrativo y las leyes específicas como la Ley de Contrataciones del Estado, el Código Tributario y el Código de Trabajo y Previsión Social, se podrá rechazar a trámite la interposición de un recurso administrativo, por extemporáneo, esto una vez el plazo para la interposición haya transcurrido y posteriormente se presente el memorial del planteamiento del recurso, se entiende extemporáneo, por no haber sido presentado dentro del plazo establecido para el efecto. Y su presentación es posterior al tiempo máximo establecido en la ley.

El memorial de interposición que contiene el recurso administrativo de revocatoria o reposición, de conformidad con el artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo deberá contener, la identificación de la autoridad a quien se dirige, dicha autoridad debe ser quien resolvió la petición administrativa que fue realizada, o la autoridad que emitió la resolución, ante la cual se plantea el recurso. Lo que dependerá del recurso que se esté planteando, porque si es el recurso de revocatoria, el recurso se presentará ante la autoridad administrativa que emitió la resolución que se está impugnando; y en el caso de la interposición del recurso de reposición, este deberá dirigirse ante la autoridad superior de la institución administrativa que resolvió el procedimiento administrativo.

El segundo requisito que debe contener el memorial de interposición del recurso es el nombre del recurrente y lugar en donde recibirá notificaciones, debe identificarse la persona que plantea el recurso dentro del procedimiento administrativo, este debió haber sido parte dentro de las actuaciones o en su caso tener un interés directo en el asunto del procedimiento que se tramita. La dirección para recibir notificaciones es un requisito indispensable, debido a que la notificación es el procedimiento por el cual se hace de



conocimiento de las partes, todas y cada una de las incidencias dentro de la tramitación de recurso.

Otro requisito indispensable es la identificación precisa de la resolución que impugna y fecha de la notificación de esta, debe indicarse exactamente cuál es la resolución en contra de la que se plantea el recurso administrativo y la fecha en que fue notificada a la persona que plantea la impugnación, esto con el objeto de establecer que la interposición del recurso administrativo se realice de conformidad con el plazo establecido.

El cuarto requisito establecido es la exposición de los motivos por los cuales se recurre, se debe hacer una relación de los motivos por los cuales se plantea el recurso de impugnación y una determinación de por qué se considera que la resolución causa agravio, tal y como se ha referenciado anteriormente, la inconformidad de la persona que impugna la resolución debe ser motivada, con un fundamento legal válido y sobre la existencia de un derecho que le asista.

El quinto requisito establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo es el sentido de la resolución que, según el recurrente deba emitirse, en sustitución de la impugnada, el recurrente deberá hacer una indicación del sentido en el que debe emitirse el nuevo pronunciamiento. Dicho requisito refiere a cuál considera que debe ser el nuevo pronunciamiento que emita la autoridad que está conociendo el recurso administrativo, derivado que como ya se ha indicado, la autoridad tiene la potestad de confirmar, revocar o modificar la resolución que está siendo impugnada, en restitución de derechos y aplicación efectiva de la normativa que pudiera corresponder para el caso concreto.

El último requisito establecido es el lugar, fecha y firma del recurrente o su representante; si no sabe o no puede firmar imprimirá la huella digital de su dedo pulgar derecho u otro que especificará.

Los referidos anteriormente son los requisitos formales mínimos regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo, que deberá contener el escrito por medio del cual se



interpone el recurso administrativo que sea idóneo y procedente. La referida ley no establece un procedimiento para subsanar o enmendar los errores o la falta de unos de los requisitos que establece la ley, por ello las autoridades administrativas han rechazado a trámite los recursos, pero la Corte de Constitucionalidad ha emitido fallos como en la sentencia de la apelación de la acción de amparo, de fecha veinticuatro de marzo de dos mil seis, dentro del expediente un mil cuatrocientos nueve guion dos mil cinco (1409-2005), en donde ha ordenado que supletoriamente se utilice el artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, que establece la subsanación de faltas y rechazo, indicando que las entidades administrativas deberán solicitar a los interponentes de los recursos administrativos, que subsanen los errores o deficiencias, cuando el criterio de las entidades administrativas ha sido el rechazo a trámite de los recursos.

Para el trámite del recurso administrativo una vez obren los antecedentes en el órgano que deba conocer de los recursos administrativos de revocatoria o reposición, se correrá audiencia a todas las personas que hayan manifestado su interés en el expediente administrativo y hayan señalado lugar para ser notificadas; al órgano asesor, técnico o 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 y a la Procuraduría General de la Nación. El plazo de las audiencias será de cinco días, contando a partir del día siguiente en que fue notificado el auto que otorgaba la audiencia. Dichos plazos son de carácter perentorios e improrrogables

La Ley de lo Contencioso Administrativo establece la posibilidad de ordenar Diligencias para Mejor Resolver, indicando que la autoridad que conozca del recurso tiene facultad para ordenar, antes de emitir la resolución y después de haberse evacuado las audiencias o de transcurrido su plazo, la práctica de las diligencias que estime convenientes para mejor resolver, fijando un plazo de diez días para ese efecto. Dichas diligencias se podrán ordenar a cualquiera de las partes dentro del procedimiento administrativo, o ante cualquier otra entidad de la administración pública o privada, con el objeto de que aporten información o documentación relacionada con el asunto específico que se encuentre conociendo en el procedimiento.



Los recursos administrativos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma. Se exceptúan en materia laboral y en materia tributaria la aplicación de los procedimientos regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo, 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. Asimismo se sujetan a los recursos extraordinarios o específicos que se ha analizado y que presentan variaciones en el trámite establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo, por la especialidad de cada materia.

## **2.5. Resolución de recursos**

El artículo 15 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece que dentro de quince días de finalizado el trámite, se dictará la resolución final, no encontrándose limitada la autoridad a lo que, haya sido expresamente impugnado o cause agravio al recurrente, sino que deberá examinar en su totalidad la juridicidad de la resolución cuestionada, pudiendo revocarla, confirmarla o modificarla. A diferencia de un proceso judicial, dentro del procedimiento administrativo, la autoridad superior que conoce la impugnación, está facultada para realizar un examen y análisis de la totalidad de la juridicidad de la resolución impugnada, pudiendo emitir un pronunciamiento de hechos que no fueron impugnados, pero que, ante la improcedencia de estos, podrá subsanarlos o remediarlos mediante la resolución del recurso.

Doctrinariamente el autor Castillo González refiere sobre las partes que debe comprender la resolución administrativa que resuelve, en definitiva, el recurso de revocatoria o reposición que haya sido planteado:

La resolución del recurso, exacta, precisa y técnica, comprende dos partes: PARTE DECLARATIVA. En esta parte se declara la procedencia del recurso, reconociendo así, de entrada, el ejercicio del derecho de defensa, En otras



palabras, todo recurso debe ser tramitado y tratado como precedente. **PARTE DECISORIA.** Dependiendo de la investigación, estudio y análisis legal y jurídico del expediente administrativo, efectuado en segunda oportunidad, en la parte decisoria se declara la revocación, confirmación o modificación de la resolución recurrida. En la decisoria, la declaratoria puede ser parcial, si una parte se revoca y otra se confirma, o si una parte se modifica y otra se revoca o se confirma. La declaratoria parcial permite varias combinaciones (2015, pág. 544).

En la denominada parte decisoria de la resolución, el órgano que pone fin al recurso administrativo debe examinar la totalidad de la juricidad de la resolución que fue motivo de la interposición del recurso administrativo, no debiendo limitarse la autoridad a examinar únicamente lo que hubiere sido recurrido o señalado como que causa agravio a alguna de las partes. La autoridad superior de la institución pública tendrá la facultad para realizar un análisis de la totalidad de las actuaciones, pudiendo emitir pronunciamiento de elementos que aunque no hayan sido impugnados, sean contrarios a las disposiciones legales que fueran aplicables. A diferencia de la instancia legal, que el juez podrá realizar el examen de las actuaciones que fueran impugnadas, y no de la totalidad del proceso, limitando el pronunciamiento al punto de controversia.

Los actos que se impugnan, según corrientes doctrinarias, son considerados como definitivos o de trámite, ya sea porque deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, hacen posible la prosecución del procedimiento administrativo correspondiente, dejan en estado de indefensión al interesado, o gestan un perjuicio irreparable (Prado, 2017, pág. 207).

Lo referido por el autor se puede robustecerlo con lo siguiente: “En Guatemala, la resolución administrativa es la única decisión administrativa sujeta a impugnación por medio de recurso; por lo tanto, las providencias, dictámenes, reclamos y requerimientos, se excluyen de la impugnación por recurso” (Castillo, 2015, pág. 596).



Serán impugnables las resoluciones administrativas que hayan sido emitidas por una dependencia pública y en dicha impugnación se podrá alegar la improcedencia o ilegalidad de cualquier acto dentro del procedimiento.

## **2.6. Silencio administrativo**

Por silencio administrativo, se puede entender como el transcurso del plazo que tiene la administración pública para resolver las solicitudes dirigidas a estas, sin haber emitido respuesta alguna. El Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de lo Contencioso Administrativo regula en el artículo uno, que las peticiones que se dirijan a funcionarios o empleados de la administración pública, deberán ser resueltas y notificadas dentro del plazo de treinta días hábiles, contados a partir de la fecha en que haya concluido el procedimiento o la fase administrativa.

El órgano administrativo que reciba la petición, al darle trámite deberá señalar las diligencias que se realizarán para la formación del expediente. Al realizarse la última de ellas, las actuaciones estarán en estado de resolver para el efecto de lo ordenado en el párrafo precedente. Los órganos administrativos deberán elaborar y mantener un listado de requisitos que los particulares deberán cumplir en las solicitudes que les formulen.

Lo referido en el párrafo anterior es lo pertinente a los manuales de procedimientos administrativos, esa elaboración de requisitos particulares, deben establecerse en los manuales de procedimientos, para agilizar los procedimientos y facilitar a los usuarios el acceso a dichos requisitos.

Tal y como indica la Ley de lo Contencioso Administrativo, la autoridad tendrá 30 días para responder las peticiones, este plazo debe empezar a contarse cuando el expediente se encuentre en estado de resolver, por ello se entiende el momento en el que se hayan completado todos los requisitos administrativos requeridos para cada procedimiento. Para el caso específico del presente trabajo de investigación, el estado de resolver, se



puede referirlo en el momento en que todas las audiencias que refiere la Ley de lo Contencioso Administrativo, hayan sido evacuadas por los sujetos afectos a éstas. Y que el expediente se encuentre ante el órgano administrativo encargado de resolver el recurso administrativo que haya sido interpuesto.

La Ley de lo Contencioso Administrativo en el artículo 16 refiere a que el silencio administrativo se da, una vez transcurrido 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 motivó el recurso. El administrado, si conviene a su derecho, podrá accionar para obtener la resolución del órgano que incurrió en el silencio.

Al respecto el autor Pedro Escribano Collado indica:

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada o desestimada por silencio administrativo, según proceda, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar (Escribano Collado, 2006, pág. 738).

Asimismo en materia tributaria, el artículo 157 del Decreto 6-91 del Congreso de la República de Guatemala, Código Tributario establece que transcurrido el plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha en que las actuaciones se encuentren en estado de resolver, sin que se dicte la resolución que corresponda, se tendrá por agotada la instancia administrativa y por resuelto desfavorablemente el recurso de revocatoria o de reposición, en su caso, para él solo efecto que el interesado pueda interponer el recurso de lo contencioso administrativo.



Es optativo para el interesado, en este caso, interponer el recurso de lo contencioso administrativo. En consecuencia, podrá esperar a que se dicte la resolución que corresponda y luego interponer dicho recurso.

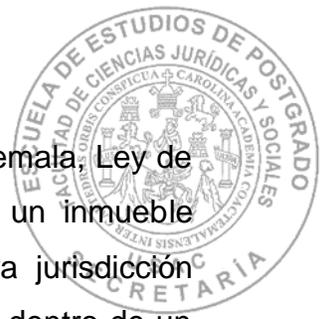
Como se ha referido y, en el caso de la Ley de lo Contencioso Administrativo y en el Código Tributario respectivamente, el silencio administrativo funciona de forma negativa, esto porque el transcurso del plazo establecido sin haber resuelto las peticiones o recursos administrativos, opera de forma negativa, entendiéndose resuelta la petición en forma contraria y viabiliza la interposición del Contencioso Administrativo, pero también existe el silencio administrativo positivo.

El silencio administrativo también puede operar de forma positiva, cuando se tendrá por cierta la petición realizada ante la administración pública por el transcurso del tiempo máximo establecido en ley para la resolución, que tal y como se ha referido, es de treinta (30) días.

Sobre el silencio administrativo positivo el autor Jorge Enrique Romero Pérez refiere:

Si la entidad pública no responde dentro del plazo una petición o gestión de un administrado, se tendrá por contestada afirmativamente. El silencio administrativo positivo solo puede darse cuando existe una ley norma expresa, emanada del Poder Legislativo; con ello se da una reserva de ley, que lo autoriza. En otras palabras, el silencio administrativo positivo solo actúa si existe una autorización expresa de la ley, porque es una excepción al principio de que lo que prevalece es el silencio administrativo negativo (si la Administración guarda silencio, se entiende que dice que no) (Romero Pérez, 2002, pág. 97).

Tal y como lo refiere el autor, para que opere el silencio administrativo positivo, la ley debe establecerlo formalmente, de lo que se puede referir lo siguiente:



El artículo 23 del Decreto 1427 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Parcelamientos Urbanos, indica que la partición o desmembración de un inmueble urbano, deberá ser revisada y autorizada por la municipalidad, a cuya jurisdicción pertenezca el inmueble, para ese efecto la Municipalidad deberá resolver dentro de un término de treinta días, quedando entendido que si no lo hiciera, la autorización se entenderá tácitamente otorgada.

Para el efecto de la función del silencio administrativo descrito, en el testimonio de la escritura que se debe presentar ante el registro correspondiente, el notario debe detallar sobre la autorización municipal otorgada, o en su caso, dar fe que la autorización municipal fue solicitada y una vez transcurrido el plazo para resolver, la autoridad municipal no emitió pronunciamiento alguno sobre la autorización solicitada.

En el caso indicado se puede observar, que si bien es necesario realizar la solicitud a la municipalidad, al existir silencio administrativo, este opera de manera positiva, puesto que no suspende u obstaculiza el objetivo final de la gestión, toda vez que el registro correspondiente dará trámite a la solicitud, una vez el notario autorizante deje constancia de que la autorización municipal fue gestionada administrativamente, pero esta no resolvió en el plazo establecido.

El Decreto 57-92 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Contrataciones del Estado, regula lo referente a los contratos que se suscriben entre particulares y las diferentes entidades de la administración pública, en el artículo 57 se encuentra la Aprobación de la Liquidación:

La Comisión deberá practicar la liquidación, dentro de los noventa (90) días siguientes a la fecha del acta de recepción definitiva de la obra. Si transcurrido dicho plazo la Comisión no ha suscrito el acta correspondiente, el contratista puede presentar a la autoridad administrativa de la entidad interesada un proyecto de liquidación. Esta autoridad deberá aprobar o improbar la liquidación o el proyecto presentado por el contratista dentro del mes siguiente de recibida la

respectiva documentación. Si vencido este plazo no se produce ninguna resolución, con la petición de aprobación presentada por el contratista se tendrá por resuelta favorablemente.



Finalmente sobre la procedencia del silencio administrativo en forma positiva, se puede encontrar en el Código Tributario, artículo 155 regula una figura similar al silencio administrativo positivo dentro de la tramitación del Ocurso establecido exclusivamente dentro del procedimiento administrativo tributario, pero este se entenderá en sentido positivo para las pretensiones de quien interpone el recurso.

Esto derivado que establece que si la Administración no resuelve concediendo o denegando el recurso de revocatoria dentro de los quince días hábiles siguientes a su interposición, se tendrá por concedido y las actuaciones se elevaran al Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria.

Esta figura permite que se respete el derecho de defensa del contribuyente y evita que se haga necesaria la interposición del amparo por litación al derecho de petición de los contribuyentes, por la omisión de resolver, si bien es cierto el plazo establecido para el silencio administrativo tal y como se observó es de treinta días, esta consideración realizada, permite que la tramitación del ocurso se realice completamente en la vía administrativa, toda vez que existe un plazo perentorio para resolver y de la consecuencia de no hacerlo, derivan acciones administrativas en contra del funcionario responsable por el atraso.



### CAPÍTULO III



#### **Análisis jurídico de los requisitos de admisibilidad de los recursos administrativos**

Una de las características o principios, según sea el autor que los estudie, del procedimiento administrativo, es el principio de Procedimiento Escrito, este refiere a que los actos en materia administrativa deben constar y hacerse valer por escrito, lo cual constituye una garantía para los administrados, al brindar seguridad jurídica sobre la perdurabilidad de las actuaciones no solo como constancia, sino para poder ser consultadas a futuro y específicamente en el caso de los recursos administrativos, los cuales deben observar de determinados requisitos de admisibilidad, regulados en el artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, sin los cuales en principio, no debería darse trámite a dichos recursos.

Sin embargo, a través de los fallos emitidos por la Corte de Constitucionalidad en acciones de Amparo que en el desarrollo del presente capítulo analizaremos, se ha obligado a la administración pública a darle trámite a los memoriales y resolverlos, estableciendo requisitos que no se encuentran taxativamente regulados en la ley relacionada con antelación, constituyendo estos, nuevos requisitos de admisibilidad, al constituir estos fallos, doctrina legal, de conformidad con el artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, los cuales deben ser observados obligatoriamente en la aplicación de los criterios por parte de las distintas instituciones que conocen de los procesos administrativos y sus remedios procesales.

Es importante hacer mención que el artículo 43 relacionado en el párrafo anterior, establece que los tribunales deben observar obligatoriamente la doctrina legal sentada por la Corte de Constitucionalidad, en el presente caso la administración pública también debe observar y aplicar la doctrina legal dentro del procedimiento administrativo, esto en virtud del principio de legalidad y sujeción a la ley que regula a la administración pública, normada en el artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala,



porque establece que los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Siendo la jurisprudencia una fuente de derecho, debe ser de observancia y aplicación obligatoria por parte de la administración pública; por lo que la incidencia de la doctrina legal, debe aplicarse obligatoriamente para efectos de admisibilidad en los recursos administrativos.

Sin embargo, lo anterior restringe las facultades inherentes al órgano administrativo de rechazar inlimine un recurso que carezca de los requisitos establecidos en el artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, en contravención al principio de legalidad que el funcionario público, deba conocer, está obligado a observar conforme a la Constitución Política de la República de Guatemala; la anterior situación constituye la base de la presente investigación pues debe determinarse la forma en que deben subsanarse los requisitos legales establecidos en la ley que no han sido observados por el administrado, puesto que la ley no establece expresamente el procedimiento que para ello. Y se considera que los requisitos formales previstos, son de carácter y de cumplimiento obligatorio por parte de los partes del procedimiento.

Se debe notar que el individuo tiene la capacidad de libertad de acción, esto significa que le asiste el derecho a hacer lo que la ley no prohíbe; no está obligada a acatar órdenes que no estén basadas en ley y emitidas conforme a ella. Tampoco podrá ser perseguida ni molestada por sus opiniones o por actos que no impliquen infracción a esta. De lo que se puede determinar que el individuo tiene la facultad de hacer todo lo que la ley no le prohíbe y el actuar de la administración pública es en relación con poder ejecutar todos los actos que se encuentren establecidos en la ley, por ello se refiere el principio de legalidad. Y la observancia de la jurisprudencia que emite la Corte de Constitucionalidad en sus pronunciamientos, que establecen doctrina legal.

La administración pública y los procesos administrativos se encuentran ligados al derecho de petición consagrado en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley de lo Contencioso Administrativo y establecen que las peticiones que se dirijan



a funcionarios o empleados de la administración pública, deberán ser resueltas y notificadas dentro del plazo de treinta días.

Además de lo indicado, se puede referir lo expresado por la Corte de Constitucionalidad en cuanto al derecho de petición:

El derecho de petición, además de obligar al poder público a resolver en un tiempo establecido, las solicitudes presentadas por los administrados –elemento temporal–, está íntimamente ligado con el principio de congruencia que conmina a la autoridad administrativa a resolver respecto de la petición formulada. Ello se define como la concordancia entre el pedido formulado y la resolución emitida. El principio mencionado –de congruencia– exige identidad entre lo resuelto, en cualquier sentido y la pretensión planteada por el administrado; es decir, el contenido de lo resuelto es delimitado de acuerdo con el sentido y alcance de las peticiones formuladas. En tal virtud, la violación a la congruencia, implica también violación al derecho de petición (Gaceta 93 Expediente 1375-2009, 08/07/2009).

El amparo esta instaurado para proteger a las personas contra la amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, en las leyes, o en acuerdo y tratado internacionales en los que Guatemala sea parte y que estos se encuentren ratificados, en el presente caso concreto, se ha hecho uso de la acción de amparo por considerarse violentado el derecho de petición y el derecho de defensa, ante el rechazo liminar de los recursos administrativo, por existir error u omisión de requisitos formales en los memoriales de interposición de los recursos. Es importante analizar las características del amparo y su procedencia, al respecto el autor Luis Ernesto Cáceres refiere:

Los elementos sustanciales para una definición integral del amparo son los siguientes:

a) que el amparo es un proceso judicial de carácter constitucional;



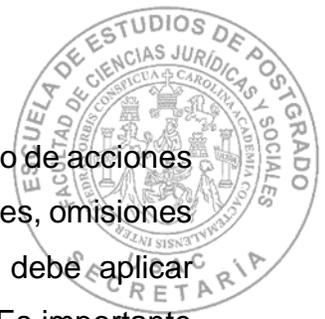
b) que el mandato constitucional está dirigido a la autoridad y que esta tiene limitado su poder del cual se encuentra investido, en virtud del marco legal de sus atribuciones, de las posibles responsabilidades penales y administrativas que lo inhiben a proceder de forma arbitraria y que en caso proceda excediéndose del ámbito de sus funciones se debe atacar la existencia misma del acto violatorio;

c) la teleología del amparo es la protección de las libertades fundamentales, sean estas amenazadas o cuando sea inminente la vulneración o en el peor de los casos, cuando los derechos han sido conculcados y por ende deben ser restaurados (2015, pág. 72).

El amparo es un mecanismo que previene la vulneración de derechos fundamentales o también como mecanismo que restituye los derechos de las personas cuando estos ya han sido violentados, en el caso particular, las acciones de amparo han sido interpuestas en contra de órganos de la administración pública, por el rechazo a trámite de recursos administrativos, dentro del trámite de procedimientos administrativos.

Se ha considerado que se hace una interpretación rigurosa del artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, porque ante la existencia de errores u omisiones de requisitos formales en los memoriales de interposición de los referidos recursos, se han rechazado inlimine, la Corte de Constitucionalidad también considera que debe hacerse una interpretación extensiva del artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, para subsanar los errores u omisiones y así poder dar trámite a los recursos que se plantean. Si bien es cierto el artículo 31 referido, establece únicamente subsanar errores dentro del proceso Contencioso Administrativo, el pronunciamiento en las acciones de amparo, establece que debe utilizarse supletoriamente dicho artículo para subsanar errores u omisiones, dentro de la admisión y tramitación de los recursos, dentro del procedimiento administrativo.

Dentro del presente caso específico, se plantea la limitación que ha sufrido la administración pública en el rechazo inlimine de los recursos administrativos, dentro de



procedimientos administrativos, porque la Corte de Constitucionalidad dentro de acciones constitucionales de amparo, ha determinado que ante la ocurrencia de errores, omisiones o deficiencias en los memoriales de interposición de los recursos se debe aplicar supletoriamente el artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. Es importante referir que el amparo es una acción extraordinaria en el proceso, por la posibilidad de limitación o vulneración de derechos fundamentales, pero no puede considerarse como un recurso, porque el amparo no es parte del proceso ni mucho menos una instancia. Al respecto el autor Cáceres Rodríguez refiere que, en algunas ocasiones, al amparo se le ha denominado como un recurso de carácter extraordinario, no puede considerársele como tal en virtud de las siguientes aseveraciones:

El recurso implica un mero control de legalidad, supone un procedimiento anterior en el que se ha dictado la resolución impugnada, significa que inicia un nuevo procedimiento dentro del mismo proceso.

El órgano que conoce el recurso se sustituye en cuanto a sus funciones decisorias, al inferior que pronunció la resolución recurrida. En el amparo el órgano no solo reemplaza a la autoridad responsable, sino que la juzga por lo que atañe a su actuación fuera del orden constitucional.

El recurso es un medio de impugnación contra una resolución judicial o administrativa; el amparo, aunque es un medio de impugnación su ámbito más amplio pues procede contra resoluciones, actos, disposiciones y leyes que atenten contra derechos fundamentales (Cáceres, 2015, págs. 76-77).

El autor Alberto Pereira indica:

El amparo puede definirse como el proceso de carácter constitucional, a través del cual se preservan o restituyen los derechos de cualquier persona, a excepción del derecho de libertad, el cual se encuentra debidamente tutelado por la

exhibición personal, cuando concurra la existencia de un hecho que amenace con violarlos o los haya transgredido (2012, pág. 55).



El amparo, visto como un recurso debe ser resuelto por el mismo juez o autoridad o por uno superior; el amparo debe ser resuelto por un órgano especializado, con competencia para juzgar el acto, resolución, disposición o ley, sin que ello signifique jerarquía de ninguna especie. Y finalmente se debe considerar que el recurso suspende generalmente los efectos de la resolución impugnada, y no puede ejecutarse hasta que quede firme; el amparo no provoca necesariamente aquella suspensión. Salvo que el tribunal constituido en tribunal de amparo, considere necesaria la suspensión provisional del acto reclamado, de conformidad con el artículo 27 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, que refiere que la suspensión provisional del acto reclamado procede tanto de oficio como a instancia de parte. En cualquier caso, el tribunal, en la primera resolución que dicte, aunque no hubiere sido pedido, resolverá sobre la suspensión provisional del acto, resolución o procedimiento reclamados, cuando a su juicio las circunstancias lo hagan aconsejable.

Asimismo, la referida ley establece casos de procedencia de la suspensión provisional del acto reclamado, pero también establece que existen otros casos de procedencia que no necesariamente se encuentran textualmente establecido, pero que será a juicio del tribunal su aplicación. Dentro de los casos previstos se encuentra los siguientes:

- a) Si del mantenimiento del acto o resolución resultare peligro de privación de la vida del sujeto activo del amparo, riesgo a su integridad personal, daño grave o irreparable al mismo;
- b) Cuando se trate de acto o resolución cuya ejecución deje sin materia o haga inútil el amparo al hacer difícil, gravosa o imposible la restitución de las cosas a su estado anterior;



- c) Cuando la autoridad o entidad contra la que se interponga el amparo esté procediendo con notoria ilegalidad o falta de jurisdicción o competencia; y
- d) Cuando se trate de actos que ninguna autoridad o persona pueda ejecutar legalmente.

La suspensión provisional del acto reclamado, se realiza de conformidad al criterio del tribunal que conoce de la acción de amparo, cuando las circunstancias del caso lo hagan aconsejable, pero principalmente atendiendo a cada circunstancia específica del caso que se tramite, buscando principalmente proteger ante la amenaza de posibles vulneraciones a los derechos fundamentales, o en los casos que los derechos inherentes a la persona fueron violentados.

### **3.1. Fallos emitidos por la Corte de Constitucionalidad**

La Corte de Constitucionalidad a través de diferentes fallos ha determinado que debe aplicarse supletoriamente el artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, que determina la subsanación de faltas dentro del proceso Contencioso Administrativo, en los casos que el memorial de interposición de recursos administrativos no cumpla con los requisitos legales, limitando la posibilidad de rechazar para su trámite los recursos correspondientes, únicamente en el caso que este sea planteado extemporáneamente, cuando no exista legitimidad para accionar, cuando el recurso sea planteado en contra de providencias que no resuelvan el fondo del asunto y cuando el recurso planteado no es el idóneo, promoviendo de esta forma la aplicación parcial de la norma que contiene los requisitos relacionados.

La Corte de Constitucionalidad ha emitido reiterados fallos al respecto del rechazo liminar de recursos administrativos, por error u omisión de requisitos formales establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo, expresando diferentes criterios y limitando



los casos de procedencia del rechazo liminar de las impugnaciones, a continuación, se realiza un análisis de dichos pronunciamientos.

La Corte de Constitucionalidad ha emitido fallos como en la sentencia de la apelación de la acción de amparo, de fecha veinticuatro de marzo de dos mil seis, dentro del expediente un mil cuatrocientos nueve guion dos mil cinco (1409-2005) y se ha expresado de la siguiente forma:

Esta Corte ha estimado, en materia administrativa, que al tratarse de la carencia de un requisito insubsanable, el recurso de revocatoria puede ser rechazado de plano, dentro de estos supuestos, se han considerado, entre otros, la presentación extemporánea del recurso, o la falta de legitimación activa del interponente, por no haber sido parte dentro del expediente administrativo en el cual se promueve la impugnación, lo cual no ocurre en el caso concreto, en el que de haberse apreciado imprecisión pudo haberse fijado término para su subsanación, sin que se aprecie justificación para el rechazo de plano.

Dentro del referido expediente, el tribunal de primera instancia denegó la acción constitucional de amparo solicitado, fundamentado en que si bien es cierto el derecho administrativo se ejercita bajo principios que, tendiendo al derecho de defensa tienen características de oficiosidad, celeridad, sencillez y eficacia en su trámite, esto es, un proceso eminentemente anti formalista.

La Sala Segunda de la Corte de Apelaciones del Ramo Civil y Mercantil, constituida en Tribunal de Amparo, estimó que los requisitos que impone para el trámite de inconformidades deben aplicarse de modo flexible y atendiendo a su finalidad; ahora bien la flexibilidad no debe implicar inobservancia de condiciones obligadas para desarrollar los procedimientos administrativos en debida forma, pero el procedimiento administrativo se rige por principios que incluyen la certeza jurídica, condiciones objetivas necesarias para poder resolver adecuadamente las cuestiones planteadas y al no haberse indicado concretamente cual es la resolución que se impugna, ya la ahora amparista indicó



interponer Recurso de Revocatoria en contra de la resolución de fecha veintitrés de noviembre del dos mil cuatro, hace improsperable el recurso que pretende revocar una resolución inexistente.

La Sala referida considero que no existió agravio que reparar pues la autoridad impugnada resolvió ajustándose a lo que para el efecto establece el artículo 11 numeral romano tres de la Ley de lo Contencioso Administrativo. Y tal como se indicó, el amparo en primera instancia fue denegado. No conforme con la decisión asumida por la Sala el actor interpuso el recurso de apelación correspondiente y de conformidad con el artículo 60 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, la Corte de Constitucionalidad es el tribunal correspondiente para resolver dicho recurso, la Corte conoce en apelación todos los procesos de amparo, de conformidad con el artículo citado, la apelación podrá interponerse ante el tribunal que conoció en primera instancia la acción, quien admitirá a trámite el recurso y elevara las actuaciones a la Corte de Constitucionalidad, o podrá interponerse directamente ante la Corte.

Consecuentemente la Corte de Constitucionalidad considero que la autoridad impugnada en el caso concreto, realizo una análisis y aplicación restrictiva del artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, consideró que el rechazar de plano la petición formulada por el error en consignar la fecha de la resolución que se impugnaba, deja en total estado de indefensión a la accionante de la acción de amparo, apreciándose la inobservancia del contenido del artículo 2 de la Ley de lo Contencioso Administrativo el cual señala que en los expedientes administrativos deben observarse el derecho de defensa, celeridad, sencillez y eficacia de trámite.

Determina la Corte de Constitucionalidad que al ser subsanable el requisito establecido, pudo haber fijado un término al interponente para cumplir la imprecisión que contenía el memorial de interposición del recurso, de conformidad con el artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, el cual permite que dentro del proceso contencioso administrativo, se subsanen este tipo de omisiones, con mayor razón, dentro de la etapa administrativa, podrán superarse aquellas que admitan la enmienda. Se



considera una aplicación extensiva del artículo citado en la fase del procedimiento administrativo, aunque no exista una disposición específica al respecto, porque la Ley de lo Contencioso Administrativo únicamente establece los requisitos formales que deben contener los memoriales de interposición de los recursos administrativos.

Dentro de la acción de amparo, la Corte de Constitucionalidad advierte:

La procedencia de la acción intentada, porque la autoridad impugnada incurrió en error al rechazar de plano el recurso idóneo y continúa en la omisión de elevar las actuaciones a su superior jerárquico, vulnerando de esa manera los principios del debido proceso y de oficiosidad, celeridad, sencillez y eficacia del trámite que rigen en materia administrativa, por tal razón debe revocarse el fallo apelado y emitir el que conforme a derecho corresponde, otorgando la protección constitucional solicitada.

De esa cuenta se puede observar que la decisión asumida es en favor de la interponente, porque en la sentencia revoca la resolución impugnada y ordena a la autoridad administrativa, emitir un nuevo pronunciamiento ajustado a derecho, en el que se admita a trámite el recurso de revocatoria que fuera rechazo por la carencia de requisitos.

También dentro de la sentencia de la apelación de la acción de amparo de fecha diez de febrero de dos mil diez, dentro del expediente tres mil novecientos cuarenta y uno guion dos mil nueve (3941-2009) establece:

En sentencia de veinticuatro de marzo de dos mil seis, dictada en el expediente mil cuatrocientos nueve – dos mil cinco (1409-2005) la Corte de Constitucionalidad enlistó, sin ser exhaustiva, entre aquellos supuestos en los que la deficiencia no puede ser reparada: la presentación extemporánea del recurso o la falta de legitimación activa del interponente, por no haber sido parte dentro del expediente administrativo en el cual se promueve la impugnación.

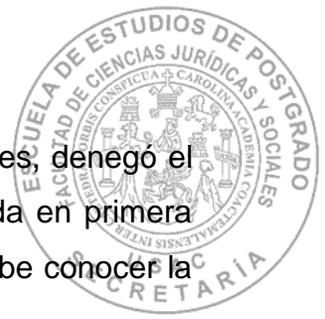


En el referido expediente la Corte de Constitucionalidad ya había determinado dos supuestos para la procedencia del rechazo liminar de los recursos administrativos.

La Corte de Constitucionalidad ha establecido que, si la autoridad impugnada estimaba que tal identificación era errónea o deficiente, en lugar de rechazar el medio de impugnación, debió haber conferido audiencia a la postulante para que, de conformidad con lo señalado anteriormente, subsanara la deficiencia en que se hubiere incurrido. Enmendando el error contenido.

La entidad interponente de la acción de amparo, estima que el acto reclamado vulnera sus derechos a la seguridad jurídica, al derecho de defensa, al debido proceso, de petición, al libre acceso a tribunales, al principio de legalidad y a la tutela judicial efectiva, en virtud de que la autoridad impugnada rechaza liminarmente el recurso de revocatoria que promovió, aduciendo que no había identificado, de manera concreta, la resolución impugnada, porque en todo caso lo procedente era que se le confiriera audiencia para que subsanara la supuesta deficiencia; además, señala que el acto reclamado fue signado por el Viceministro de Energía y Minas, encargado del Área Energética, cuando lo que correspondía era que fuera firmado por el titular de la cartera.

Dentro del expediente identificado, en primera instancia la Sala Tercera de la Corte de Apelaciones del ramo Civil y Mercantil, constituida en Tribunal de Amparo considero, del estudio y análisis de los medio de convicción aportados, especialmente del expediente administrativo, remitido por la autoridad recurrida, no advirtió que, la actuación de dicha autoridad dentro del proceso mencionado, incluyendo la resolución que se señala como acto reclamado, fue con base en las facultades que para el efecto le confiere la Constitución Política de la República y las leyes, no siendo entonces, exacto lo manifestado por el postulante, respecto a que le han sido violados sus derechos el debido proceso y de igualdad. De esa cuenta, este Tribunal Constitucional concluye que, además no es procedente mediante el amparo sustituir el examen de lo actuado dentro del expediente administrativo de mérito por lo que el solicitado con ese objeto es notoriamente improcedente y debe denegarse al emitirse el pronunciamiento legal



correspondiente. De la consideración y análisis efectuado a las actuaciones, denegó el amparo solicitado. La interponente no satisfecha con la resolución emitida en primera instancia, planteó un recurso de apelación, el cual como se manifestó, debe conocer la Corte de Constitucionalidad, por imperativo legal.

La Corte de Constitucionalidad manteniendo el criterio que se ha referido, considera que: En todo caso si la autoridad impugnada estimaba que tal identificación era errónea o deficiente, en lugar de rechazar el medio de impugnación, debió haber conferido audiencia a la postulante para que, de conformidad con lo señalado anteriormente, subsanara la deficiencia en que se hubiere incurrido.

Nuevamente la Corte señala que las autoridades administrativas deben utilizar el artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo para subsanar errores o requisitos establecidos. Por ello manifiesta la Corte de Constitucionalidad que no comparte el criterio proferido por el Tribunal de primera instancia, el cual indicó que la autoridad recurrida había actuado dentro del ejercicio de sus atribuciones, legalmente establecidas y es del criterio que deben ser subsanados los errores, omisiones o deficiencias, dando un plazo prudencial para que el interponente del recurso administrativo, enmiende todas aquellas cuestiones señaladas por la autoridad administrativa, para continuar con el trámite de la impugnación.

Concluye que la decisión de la autoridad impugnada contraviene el principio jurídico del debido proceso y lesiona el derecho de defensa de la parte interponente de la acción de amparo, impidiéndole hacer uso de uno de los medios de impugnación que la ley pone a su alcance para la protección de sus derechos e intereses. Como consecuencia, resulta procedente otorgar el amparo solicitado, para lo cual deberá revocarse la sentencia venida en grado y dictarse la que en derecho corresponde, sin condenar en costas a la autoridad impugnada por concurrir el supuesto legal que permite la exoneración.



La Corte de Constitucionalidad, en definitiva, resuelve revoca la sentencia recurrida y resolviendo conforme a derecho declara, otorgar el amparo solicitado, restablece en la situación jurídica afectada. Y para los efectos positivos del fallo emitido, ordena a la autoridad recurrida dictar nueva resolución, que sea congruente con lo considerado, para lo cual fija el plazo de cinco días contados a partir de la fecha en el que la sentencia cause ejecutoria, bajo apercibimiento de que en caso de incumplimiento de lo resuelto, se le impondrá una multa de dos mil quetzales, sin perjuicio de las demás responsabilidades civiles y penales que pudieran corresponder por no acatar lo resuelto por ese tribunal.

En cuanto al apercibimiento del incumplimiento de lo resuelto, deriva que podría ser constitutivo de delitos como la desobediencia, incumplimiento de deberes, abuso de autoridad, entre otros. En el caso de que la autoridad a la que se le ordena cumplir con una sentencia de amparo, no lo hiciera, el Tribunal que emitió la sentencia dentro de la acción de amparo, deberá certificar lo conducente en contra de la autoridad o empleado público responsable del incumplimiento de la disposición, dicha certificación se hace a un juzgado de orden penal, o al Ministerio Público, para que se realicen la investigación correspondiente, a efecto de individualizar a los responsables.

A través de los fallos emitidos, se puede observar que se limita la discrecionalidad de las autoridades administrativas en los criterios de admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos administrativos, obligando a que se utilice supletoriamente el artículo 31, que determina la subsanación de faltas dentro del proceso Contencioso Administrativo, en los casos que el memorial de interposición de recursos administrativos no cumpla con los requisitos establecidos. Limitando la posibilidad de rechazar a trámite los recursos, únicamente en el caso que este sea planteado extemporáneamente, que no exista legitimidad para accionar, cuando el recurso sea planteado en contra de providencias que no resuelvan el fondo del asunto y en el caso de falta de idoneidad del recurso administrativo que se estuviera planteando.

El criterio sostenido por la Corte de Constitucionalidad ha sido el mismo con el transcurso de los años, como muestra de ello se debe analizar la sentencia de la acción



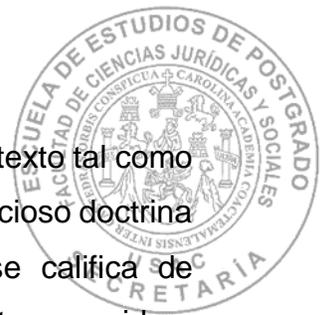
de amparo dentro del expediente dos mil trescientos cuarenta y cuatro guion dos mil dieciséis (2344-2016), dentro del cual se rechaza inlimine un recurso de revocatoria, por error en los requisitos formales del memorial de interposición. Mantiene el referido criterio y se puede evidenciarlos a través del análisis de la sentencia referida.

La Sala Quinta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo constituida en Tribunal de Amparo otorgo la acción solicitada, siendo el acto reclamado el rechazo liminar del recurso de revocatoria interpuesto, por estimar que la recurrente incumplió un requisito formal en la interposición, relativo a la identificación de la fecha de la resolución impugnada, porque la autoridad administrativa consideró que dicho incumplimiento era insubsanable y procedía el rechazo del recurso.

La Sala referida en su pronunciamiento otorga la acción de amparo solicitada, en consideración que advierte que el órgano administrativo demandado al rechazar el recurso de revocatoria por no cumplir con un requisito de forma, lo dejó en un estado de indefensión violándose el artículo 12 de la Constitución Política de la República que estatuye que la defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Considera también que se inobserva el contenido del artículo 2 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, el que reza que en los expedientes administrativos debe observarse el derecho de defensa, celeridad, sencillez y eficacia en su trámite, considerando ese Tribunal que, en todo caso, ante el incumplimiento de la deficiencia señalada por el órgano administrativo este pudo fijarle plazo para que fuera corregida de conformidad con el artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo que, interpretado en forma extensiva, si permite que en el proceso contencioso administrativo se subsanen este tipo de deficiencias.

Antes de continuar con el análisis de la sentencia de amparo, es necesario referir en cuanto al pronunciamiento que refiere sobre una interpretación extensiva del artículo citado, porque según refiere el autor Castillo González lo siguiente:

En las resoluciones de casación, la Cámara Civil de la Corte Suprema de Justicia, ha reiterado el criterio de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo debe



sujetarse a la interpretación exacta y precisa de la ley, aplicando su texto tal como está escrito, de manera que el intento de introducir al proceso contencioso doctrina y principios jurídicos especializados [tributarios, por ejemplo], se califica de "interpretación extensiva de la ley", cuestión que la Corte considera inconstitucional. Interpretación extensiva se da, según la Corte, en situaciones de amparo.

Visto así, el problema procesal se presenta complejo y difícil. Si la Constitución Política, artículo 221, encarga a un Tribunal el control de la juridicidad [la aplicación del derecho: doctrina y principios jurídicos] de la administración pública, la Corte, racionalmente, no debe impedir que dicho Tribunal como parte de su función de control, asuma el rol de orientación a través de los criterios innovadores, en cuanto es un medio procesal idóneo para facilitar la resolución de conflictos (2015, pág. 587).

Se puede advertir que la imposición de una aplicación extensiva de un artículo, ha sido considerado inconstitucional, pero en el presente caso particular, se ha ordenado que las autoridades administrativas, apliquen extensivamente el artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, para la subsanación de errores, omisiones y deficiencias contenidas en los memoriales de interposición de los recursos administrativos, para evitar el rechazo liminar de las referidas impugnaciones, para que se establezca un plazo para la enmienda de los errores.

Continuando con el análisis de la sentencia de la apelación del amparo, el interponente de la acción no estando de acuerdo con lo resuelto por el tribunal de primera instancia, la autoridad recurrida plantea un recurso de apelación ante la Corte de Constitucionalidad, puesto que considera que de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, el conjunto de requisitos formales es un presupuesto necesario para poder accionar a través de los recursos administrativos, dentro de los cuales se encuentra el señalar correctamente la disposición administrativa que se pretendió objetar lo que, a su juicio, constituye un defecto



insubsanable en el memorial de interposición, pues debe tenerse claridad en la identificación de la resolución, debido a que es dicho extremo el que hace viable la conformación del expediente del remedio administrativo, en caso contrario, no existiría certeza sobre este.

En el primer considerando de la sentencia de la acción de amparo, la Corte de Constitucionalidad refiere que procede esta garantía constitucional cuando la autoridad administrativa, con excesivo rigor formal, rechaza el trámite de un recurso con fundamento en el supuesto incumplimiento de requisitos de ley, sin fijar previamente un plazo de subsanación para que se corrija la deficiencia advertida, pues al hacerlo inobserva los principios que rigen la tramitación de los expedientes de la administración pública y le impide al administrado hacer uso de los medios de impugnación que la ley pone a su alcance para la protección de sus derechos.

De esa cuenta se determina que existe una interpretación restrictiva de la Ley de lo Contencioso Administrativo, puesto que no se consideran los principios que deben regir el procedimiento administrativo, tales como el impulso de oficio, el procedimiento escrito, observándose el derecho de defensa y asegurando la celeridad, sencillez y eficacia del trámite; asimismo no se aplica el contenido del artículo 31 de la referida ley, en cuanto a subsanar los errores de forma que pudieran contener el memorial de interposición de los recursos administrativos.

La Corte de Constitucionalidad nuevamente restringe la posibilidad de la administración pública de rechazar los recursos administrativos por determinadas cuestiones, limitándolas a la presentación extemporánea o idoneidad de los recursos administrativo, elemento que consideramos, restringe la facultad del órgano de la administración pública, de rechazar el trámite de los recursos.

Dentro de la sentencia que se ha referido, se hace alusión, a que la Corte de Constitucionalidad se ha pronunciado en igual sentido en sentencias de trece de enero de dos mil once y once de noviembre de dos mil catorce, dictadas en los expedientes tres



mil seiscientos ochenta y uno – dos mil diez (3681-2010) y cinco mil seiscientos noventa y seis – dos mil trece (5696-2013). Esto confirma que el criterio ha sido sostenido en los pronunciamientos de la Corte.

Consecuentemente la Corte de Constitucionalidad declara sin lugar el recurso de apelación promovido en contra de la sentencia de primer grado, confirmando la resolución apelada, porque se comparte el criterio emitido por la Sala Quinta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, constituida en tribunal de amparo, en cuanto que la autoridad administrativa, debió señalar un plazo al interponente del recurso administrativo, para que este subsanara los errores, omisiones o deficiencias que presentara el memorial de interposición de la impugnación del procedimiento administrativo que se estaba tramitando y que fuera rechazado para trámite.

Los pronunciamientos de la Corte de Constitucionalidad deben ser de conformidad con los efectos referidos en el artículo 49 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, dicho efectos son los siguientes:

- a) Dejar en suspenso, en cuanto al reclamante, la ley, el reglamento, resolución o acto impugnados y, en su caso, el restablecimiento de la situación jurídica afectada o el cese de la medida;
- b) Fijar un término razonable para que cese la demora, si el caso fuere de mero retardo en resolver, practicar alguna diligencia o ejecutar algún acto ordenado de antemano; y
- c) Cuando el amparo hubiese sido interpuesto por omisión de la autoridad en la emisión de la reglamentación de la ley, el Tribunal de Amparo resolverá fijando las bases o elementos de aplicación de esta al caso concreto, según los principios generales del derecho, la costumbre, los precedentes para otros casos, la analogía de otros reglamentos y la equidad, siguiendo el orden que el tribunal decida.



Es por ello que las sentencias emitidas por la Corte de Constitucionalidad dejan sin efecto la resolución que se impugna y ordena a la autoridad recurrida a que emita un nuevo pronunciamiento, en el que se aplique lo considerado en la sentencia, en dicho pronunciamiento también se aplican los apercibimientos de ley en caso de incumplimiento de lo referido y ordenado. De conformidad con el artículo 89 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, la desobediencia, retardo u oposición a una resolución dictada en un proceso de amparo de parte de un funcionario o empleado del Estado y sus instituciones descentralizadas y autónomas es causa legal de destitución, además de las otras sanciones establecidas en las leyes.

### **3.2. Casos de procedencia del rechazo de recursos administrativos**

Dentro de los pronunciamientos que se ha analizado anteriormente en acciones constitucionales de amparo, la Corte de Constitucionalidad ha establecido cuales son los casos de procedencia del rechazo liminar de los memoriales que contienen los recursos administrativos, siendo la presentación extemporánea del recurso, la falta de legitimación activa del interponente, por no haber sido parte dentro del expediente administrativo en el cual se promueve la impugnación; por la definitividad del acto que se impugna cuando no es la resolución final del procedimiento administrativo; y por la idoneidad de los recursos administrativo que se presenta. Estos cuatro supuestos han sido expresados por la Corte de Constitucionalidad como casos de procedencia del rechazo a trámite del recurso administrativo dentro del procedimiento administrativo. Dejando de lado todos aquellos motivos que las entidades de la administración pública han estimado como insubsanables, limitando el rechazo del recurso a los casos previstos en las sentencias.

El autor Jorge Mario Castillo refiere sobre la realidad en la práctica por parte de la administración pública en cuanto a los requisitos formales que debe observarse en todo acto o procedimiento administrativo:



Los requisitos no pueden ser objeto de agregados, modificaciones o sustituciones; sin embargo, en la práctica diaria, por diversas razones, son objeto de agregados, modificaciones o sustituciones, discrecionalmente, sin que el funcionario público goce de competencia para hacer lo que se hace (2015, pág. 24).

De conformidad con lo referido por el autor, en la práctica, se subsanan los requisitos formales de los actos o procedimientos administrativos, sin que esto signifique que dichas acciones sean correctas.

La presentación extemporánea del recurso administrativo es causal de su rechazo a trámite, esta situación faculta a los órganos de la administración pública para no admitir a trámite el recurso administrativo, por el transcurso del tiempo establecido en la ley para la interposición de la impugnación, supera el plazo establecido para accionar por parte del interesado y consecuentemente precluye el derecho de hacer uso del recurso administrativo que hubiera procedido.

El termino extemporáneo se puede entenderlo como: “Extemporáneo. Impropio del tiempo en que se hace, o fuera del correspondiente. Inoportuno, inadecuado” (Cabanellas, 1979, pág. 299). Por lo que la interposición de un recurso administrativo fuera del plazo establecido, se rechaza para su trámite por extemporáneo, si bien es cierto dicha disposición ha sido establecida en las sentencias de las acciones de amparo que se ha analizado, también es cierto que dicha causal, ha sido utilizada siempre por la presentación a destiempo de los recursos, y no porque se haya establecido en las sentencias aludidas. Cualquier autoridad, administrativa o judicial está facultada para rechazar inlimine cualquier acción que se plantee fuera del plazo establecido legalmente para el efecto, o en los casos que las autoridades hayan fijado un plazo prudencial para el cumplimiento de determinados requisitos o para subsanar el procedimiento o proceso.

La falta de legitimación activa del interponente, por no haber sido parte dentro de la tramitación del expediente administrativo en el cual se promueve la impugnación; se



considera que quien no fue parte dentro del procedimiento no tiene facultad suficiente para interponer un recurso administrativo en contra de la resolución final emitida, de esa cuenta, únicamente las personas y órganos que fueron parte dentro del procedimiento administrativo están legitimados para recurrir la resolución emitida ante el órgano administrativo, al respecto el autor Jorge Mario Castillo refiere:

Recurso interpuesto por quien tenga interés o quien lo represente. En la legislación guatemalteca es inadmisibles el recurso presentado por terceros y por lo mismo, improcedente, debido a que los terceros no se tienen la calidad de afectados o dañados directamente por la resolución impugnada. Al respecto, la Ley de lo Contencioso Administrativo, artículo 10, establece la denominada legitimación, gracias a la cual, los recursos de revocatoria y reposición se interponen por quien haya sido parte en el expediente o aparezca con interés en este: "si es parte, algún interés tiene" y semejante afirmación mantiene la idea del interés directo (2015, pág. 537).

La legitimación refiere a la posibilidad de acceder a hacer valer un derecho y las condiciones y circunstancias que permiten hacerlo, en función de la relación que se tiene con el objeto del procedimiento, es por ello que se puede considerar legitimado activamente, a cualquiera de las partes dentro del procedimiento administrativo, porque es a ellos, a quienes la resolución emitida le pudiera causar algún agravio o perjuicio. Asimismo, se puede considerarla como el derecho a la jurisdicción y en la facultad de accionar ante los Tribunales un determinado derecho, por lo que puede decirse que es la facultad de promover e intervenir en un proceso concreto como parte activa o pasiva.

Por la definitividad del acto que se impugna cuando no es la resolución final del procedimiento administrativo; este es motivo de rechazo a trámite del recurso administrativo, porque se ha interpuesto un recurso, en contra de providencias de trámite, dictámenes, opiniones u otros documentos administrativos que no resuelven el fondo del procedimiento administrativo, por lo que se considera que no existe definitividad en el



acto que se pretende impugnar, cuando el procedimiento administrativo no ha sido resuelto, en definitiva, por la administración pública.

Providencias, dictámenes, reclamos y requerimientos, no se notifican, pero si fueran notificados y su contenido es desfavorable o perjudicial, la impugnación se justifica plenamente, aunque el formalismo imperante en el campo administrativo guatemalteco, impida plantear la impugnación por vía de recurso, aunque no hay impedimento para acudir al derecho de petición (Castillo, 2015, pág. 536).

El autor refiere que no existe obligatoriedad por parte del órgano de la administración pública de notificar estos documentos, pero si en el caso fueran notificados, nace el derecho de los actores de impugnar su contenido y considera que podría proceder su impugnación mediante recurso administrativo.

Tal y como lo refiere el autor citado, el artículo 3 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece únicamente la obligatoriedad de notificar las resoluciones a los actores, porque estas deberán ser notificadas a los interesados personalmente citándolos para el efecto; o por correo que certifique la recepción de la cédula de notificación. Para continuar el trámite deberá constar, fehacientemente, que el o los interesados fueron debidamente notificados con referencia expresa de lugar, forma, día y hora. La notificación es el mecanismo para hacer de conocimiento a las partes, del contenido de los documentos emitidos dentro del procedimiento administrativo.

El autor Jorge Mario Castillo refiere sobre las incidencias de la impugnación de documentos administrativos que no son resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo y que son parte de la tramitación habitual, de la siguiente forma:

Este problema administrativo es causado por la autoridad que notifica lo que no está sujeto a notificación. Cualquiera que sea el criterio jurídico de los jueces y asesores jurídicos, debe existir claridad sobre la subordinación de las disposiciones legales al derecho de defensa constitucional, que obliga a dar

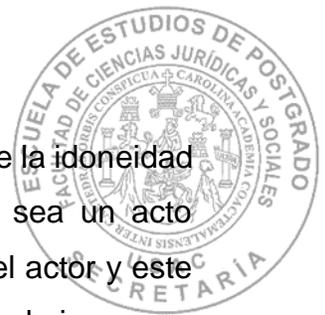
trámite a la petición que contenga la impugnación, por cuanto el derecho de defensa, en todo caso, es inviolable” (2015, pág. 536).



Por lo tanto, ante la notificación de los documentos administrativos, indirectamente se faculta a los interesados a impugnar las decisiones contenidas, aunque no sea la resolución final con la que se concluya el procedimiento administrativo.

En materia administrativa, el Código Tributario es el único instrumento legal que establece la notificación de todos los documentos emitidos dentro del procedimiento administrativo, ya obliga a la notificación de toda audiencia, opinión, dictamen o resolución, en forma legal. Sin notificación, los particulares no quedan obligados ni se les puede afectar en sus derechos, de conformidad con el artículo 127. Cualquier plazo que se otorgue a los interesados, iniciara a correr el día hábil siguiente a que se haya practicado la notificación legal del documento emitido por la autoridad.

Finalmente se encuentra el supuesto de la idoneidad de los recursos administrativos que se presentan, si bien es cierto dicho pronunciamiento es ambiguo, se puede referir que la Corte de Constitucionalidad ha establecido sobre la denominación del recurso que se interpone, pero derivado del principio anti formalista que debe observarse en la tramitación del procedimiento administrativo, esta no podría ser una causal para rechazar a trámite el recurso administrativo que se pudiera plantear, indistintamente de la denominación que se haga, o que se escriba en el memorial de interposición, reposición o revocatoria, deberá ser admitido a trámite y encausarlo correctamente, al órgano de la administración pública que deba conocer y resolver este. O podría ser utilizado, tal y como en otros casos se ha pronunciado la Corte de Constitucionalidad, el artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, para subsanar el error u omisión contenido. Porque indistintamente de la denominación que se realice en el memorial de interposición, el órgano administrativo, deberá remitirlo a donde corresponda y dar el trámite correspondiente.



Por lo referido no se puede considerar como motivo de rechazo a trámite la idoneidad del recurso planteado, salvo en los casos que el que se impugne, no sea un acto definitivo, sino un documento que no resuelve el fondo de la pretensión del actor y este no sea susceptible de impugnarlo. Podría darse en los casos que se pretenda impugnar una providencia, un dictamen o una opinión que no resuelva, en definitiva, el procedimiento administrativo ni la pretensión del actor.

Los referidos anteriormente son los casos que considera la Corte de Constitucionalidad como los únicos supuesto válidos y legales para el rechazo liminar de los recursos administrativos, limitando la consideración que pueda efectuar la administración pública, ante los memoriales de interposición que puedan realizar los interesados, en el planteamiento de impugnaciones dentro del procedimiento administrativo. Porque ha considerado que la si los memoriales de interposición de recursos contienen errores, omisiones o deficiencias, estas deben ser subsanadas, a través de la fijación de un plazo por parte del órgano administrativo para la enmienda.

### **3.3. Acciones constitucionales por rechazo liminar**

El rechazo liminar de un recurso administrativo, por la falta de requisitos, puede provocar la interposición de acciones constitucionales, que no es una instancia dentro del proceso y su interposición procederá única y exclusivamente en el caso que una de las partes dentro del proceso considere que existió una limitación o vulneración de los principios y derechos constitucionales. El tribunal que conozca de la acción de amparo que pudiera plantearse por una de las partes, analizara que efectivamente haya existido alguna vulneración de derechos o principios de la parte interponente, pero no podrá revisar el fondo de la actuaciones, salvo que tal y como se indicó, existiera alguna limitación o vulneración.



El autor Luis Ernesto Cáceres establece una definición amplia de la acción de amparo y determina los elementos esenciales de dicha acción, la que se puede considerar más apegada a la realidad del uso, aplicación y finalidad:

Se puede concluir que los elementos sustanciales para una definición integral del amparo son los siguientes: a) que el amparo es un proceso judicial de carácter constitucional; b) que el mandato constitucional está dirigido a la autoridad y que esta tiene limitado su poder del cual se encuentra investido, en virtud del marco legal de sus atribuciones, de las posibles responsabilidades penales y administrativas que lo inhiben a proceder de forma arbitraria y que en caso proceda excediéndose del ámbito de sus funciones se debe atacar la existencia misma del acto violatorio; c) la teleología del amparo es la protección de las libertades fundamentales, sean estas amenazadas o cuando sea inminente la vulneración o en el peor de los casos, cuando los derechos han sido conculcados y por ende deben ser restaurados (2015, pág. 143).

Sobre las acciones de amparo en contra de la administración pública se encuentra: “Se debe precisar que no todo acto de la administración pública puede ser impugnado por la vía del Amparo Constitucional y, además, que el amparo no reemplaza a las acciones de Ilegalidad o de Inconstitucionalidad” (Orellana, 2009, pág. 284). En el presente trabajo de investigación, se refiere la interposición de las acciones de amparo en contra de la administración pública, por el rechazo a trámite de los recursos administrativos, pero tal y como lo indica el autor referido, no todos los actos de la administración pública, pueden ser impugnados a través de acciones de amparo, salvo en los casos de que se pudiera vulnerar algún derecho fundamental.

Constitucionalmente se ha instruido el amparo con el fin de proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o para restaurar el imperio de estos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven



implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan.

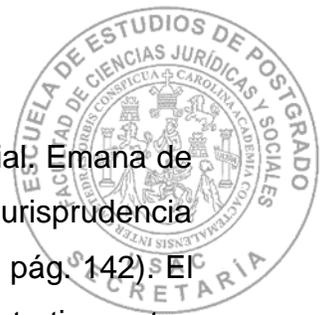
El autor González Urzaiz define la acción constitucional de amparo como: “El juicio de amparo es el procedimiento establecido por la ley en favor de los particulares, como medio de defensa contra los actos de autoridad que estimen violatorios de sus garantías individuales” (2009, pág. 5).

Para completar el estudio y análisis del amparo, el autor Luis Ernesto Cáceres citando a los autores Edmundo Vásquez y Héctor Fix, indica:

Para Edmundo Vásquez Martínez, el Amparo es un proceso constitucional, especial por razón jurídico - material, que tiende a obtener la satisfacción de una pretensión de mantenimiento o restitución en el goce de los derechos fundamentales.

Héctor Fix Zamudio -citado por Ignacio Burgoa- encuadra al amparo en el concepto de proceso afirmando que se traduce en "un procedimiento armónico, ordenado a la composición de conflictos suscitados entre las autoridades y las personas individuales y colectivas por violación, desconocimiento e incertidumbre de las normas fundamentales (Cáceres, 2015, pág. 71).

Posteriormente a la sentencia de amparo, la parte que no estuviera de acuerdo con lo decidido, puede presentar un recurso de apelación en contra, en materia de amparo, la Corte de Constitucionalidad conoce todos los recursos, por imperativo legal del artículo 60 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; es importante que la decisión emitida por este tribunal constitucional es de carácter obligatorio para las partes, en su pronunciamiento la Corte de Constitucionalidad podrá declarar la legalidad del acto reclamado, o en caso de existir vulneración a los derechos, podrá ordenar dejar sin efecto el acto reclamado y dar un plazo a la autoridad impugnada para que emita un nuevo pronunciamiento.



“En Guatemala, no hay duda de la existencia de la jurisprudencia judicial. Emanada de todos los tribunales de justicia. Al contrario, se duda de que exista jurisprudencia administrativa, al faltar jueces y tribunales administrativos” (Castillo, 2006, pág. 142). El autor refiere que si bien es cierto existen múltiples fallos en sentido administrativo, estos no pueden considerarse como jurisprudencia administrativa, porque no existen autoridades como jueces o tribunales administrativos, que puedan ordenar del cumplimiento de los fallos jurisprudenciales que se hayan emitido.

El autor José Arturo Sierra indica que se inscribe el amparo dentro de la naturaleza de un proceso constitucional. En efecto, sus características más sobresalientes apuntan hacia esa condición como se verá a continuación:

Debe iniciarse por medio de una acción de amparo instaurada por persona interesada. Toda persona que se sienta agraviada en uno de sus derechos por un acto de autoridad, puede hacer uso de esa potestad jurídica de pedir al tribunal constitucional que se le ampare ante el abuso de poder. Puede iniciar el mecanismo solo la persona directamente agraviada o con interés personal directo. El contenido de la acción es una pretensión de amparo consistente en que se mantenga a la persona en el goce de sus derechos en caso de amenaza, o bien, se le restituya en el goce de sus derechos anulando el acto lesivo, en caso de violación efectiva.

Se produce la constitución de las partes, una de ellas, la postulante del amparo y la otra, la autoridad contra la que acciona, dándose también la intervención de terceros interesados. Se desarrolla un conjunto ordenado y sistemático de actos que abarca audiencias a las partes, período probatorio para acreditar hechos pertinentes alegatos, día y hora para la vista (2010, pág. 81).

Al respecto de los terceros interesados que refiere al autor, el artículo 34 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad refiere que si la autoridad, persona impugnada o el solicitante de amparo tuviesen conocimiento de que alguna persona tiene



interés directo a la subsistencia o suspensión del acto, resolución o procedimiento, ya sea por ser parte en las diligencias o por tener alguna otra relación jurídica con la situación planteada, están obligadas a hacerlo saber al tribunal, indicando su nombre y dirección y, en forma sucinta, la relación de tal interés.

El Ministerio Público comparece dentro de todas las acciones de amparo, por imperativo legal y actúa por intermedio de la Fiscalía de Asuntos Constitucionales, Amparos y Exhibición Personal. Cuando exista persona o institución que tenga un interés directo dentro de la acción de amparo, el tribunal inicialmente le admitirá como tercero interesado y correrá el mismo plazo que a las demás partes dentro del proceso.

La Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad establece la procedencia del amparo, indicando que esta se extiende a toda situación que sea susceptible de un riesgo, una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes de la República de Guatemala reconocen, ya sea que dicha situación provenga de personas y entidades de derecho público o entidades de derecho privado. Asimismo establece que toda pedir entre otros casos, refiriendo los siguientes:

Para que se le mantenga o restituya en el goce de los derechos y garantías que establece la Constitución o cualquiera otra ley; procede el amparo como una medida que permita gozar de los derechos referidos y en el caso de que exista una violación a tales derechos, el amparo permite restituir el goce y ejercicio de estos.

Otro caso de procedencia del amparo es para que se declare en casos concretos que una ley, un reglamento, una resolución o acto de autoridad, no obligan al recurrente por contravenir o restringir cualquiera de los derechos garantizados por la Constitución o reconocidos por cualquiera otra ley.

Para que en casos concretos se declare que una disposición o resolución no meramente legislativa del Congreso de la República; no le es aplicable al recurrente por violar un derecho constitucional; siendo esta considerada como inconstitucionalidad de



ley en caso concreto, por ser particular el derecho que se hace valer, no puede ser considerada de aplicación general.

Cuando la autoridad de cualquier jurisdicción dicte reglamento, acuerdo o resolución de cualquier naturaleza, con abuso de poder o excediéndose de sus facultades legales, o cuando carezca de ellas o bien las ejerza en forma tal que el agravio que se causare o pueda causarse no sea reparable por otro medio legal de defensa, en este caso particular procede el amparo, como un examen de la legalidad y constitucionalidad del acto, porque administrativamente no puede ser impugnado o susceptible de revisión por el mismo órgano administrativo.

Cuando en actuaciones administrativas se exijan al afectado el cumplimiento de requisitos, diligencias o actividades no razonables o ilegales, o cuando no hubiere medio o recurso de efecto suspensivo. De este caso de procedencia del amparo se desprende el presente trabajo de investigación, derivado que se ha considerado que no existe un fundamento legal suficiente y válido que fundamente el rechazo de los recursos administrativos a trámite.

Procede el amparo cuando las peticiones y trámites ante autoridades administrativas no sean resueltos en el término que la ley establece, o de no haber tal término, en el de treinta días, una vez agotado el procedimiento correspondiente; así como cuando las peticiones no sean admitidas para su trámite, esta disposición refiere al silencio administrativo, por el transcurso del tiempo establecido, para que la entidad administrativa resuelva la pretensión del interesado.

En materia política, procede el amparo cuando se vulneren derechos reconocidos por la ley o por los estatutos de las organizaciones políticas. Sin embargo, en materia puramente electoral, el análisis y examen del tribunal se concretará al aspecto jurídico, dando por sentadas las cuestiones de hecho que se tuvieron por probadas en el recurso de revisión, porque muchas disposiciones en materia política deben ser atendidas por el órgano electoral correspondiente.



En los asuntos de los órdenes judicial y administrativo, que tuvieren establecidos en la ley procedimientos y recursos, por cuyo medio puedan ventilarse adecuadamente de conformidad con el principio jurídico del debido proceso, si después de haber hecho uso el interesado de los recursos establecidos por la ley, subsiste la amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan.

Es importante establecer que dichas limitaciones o vulneraciones a los derechos deben argumentarse en la vía ordinaria, porque la acción constitucional de amparo, no puede revisar las actuaciones de los tribunales, si dentro del proceso no se manifestó y argumento sobre la violación a los derechos, el tribunal de amparo no podrá manifestarse al respecto, porque no podrán alegarse cuestiones que no fueron conocidas dentro del proceso judicial correspondiente. Porque como se ha manifestado anteriormente, la acción de amparo no es una instancia dentro de ningún proceso administrativo o judicial, sino que es una acción extraordinaria.

Los casos de procedencia a los que se ha hecho referencia, no excluye cualquier otro caso, ya no todo acto o decisión de la administración pública es susceptible de amparo de conformidad con lo establecido por el artículo 265 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el artículo ocho de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

En cuanto a la finalidad u objeto de la acción de amparo se puede referir el contenido del artículo ocho de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, porque este establece que el amparo protege a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o restaura el imperio de estos cuando la violación hubiere ocurrido. Ante una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan, es procedente el amparo.

Al respecto de la finalidad de la acción de amparo, el autor Cáceres Rodríguez citando a otros autores refiere:



De acuerdo con los juristas José Cascajo y Gimeno Sendra, dentro de los argumentos que describen la finalidad del amparo se encuentran:

- a) Una finalidad fundamental consiste que el amparo tutela o protege adjetivamente y en beneficio del gobernado, los derechos fundamentales que a su favor consagran la ley fundamental y las derivadas;
- b) Sirve para precisar, definir y redefinir continuamente el contenido de los derechos fundamentales;
- c) Otra que conlleva un *efecto educativo* al transformar el amparo en una técnica que permite a los tribunales constitucionales asumir su papel de intérprete definitivo de los derechos fundamentales. Aunque es dable anotar, que no se limita a vincular el supuesto de hecho con el fallo que otorga o deniega la pretensión, sino que irradia, además, una jurisprudencia que delimita y afina los perfiles concretos de aquellos derechos fundamentales y libertades públicas (2015, pág. 73).

El autor Hernández Valle en su obra realiza una comparación del amparo en la legislación española y la alemana, definición que tiene gran similitud con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, de ello el autor se expresa de la forma siguiente:

En el ordenamiento español se recoge el recurso de amparo, el cual es utilizado, al igual que en Alemania, para la protección de determinados derechos fundamentales [...]. El recurso solo puede plantearse, en principio, contra actos y decisiones, disposiciones y vías de hecho de la administración pública y contra resoluciones judiciales (2015, pág. 15).

Pero en Guatemala no existe situación que no sea susceptible de amparo, a diferencia de lo referido por el autor.



En conclusión, se puede indicar que la acción de amparo dentro de un procedimiento administrativo es únicamente procedente en los casos de limitación o vulneración de los derechos constitucionales de alguna de las partes, en el presente caso concreto se han iniciado acciones de amparo en contra de las instituciones públicas, cuando han rechazado a trámite un recurso administrativo planteado, por el incumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

### **3.4. Legislador positivo**

Se puede considerar a los tribunales o cortes constitucionales como legisladores positivos, porque sus pronunciamientos pueden viabilizar el otorgamiento de derechos, o la eliminación de prohibiciones del ordenamiento jurídico. En el caso específico de Guatemala, la Corte de Constitucionalidad, mediante sus pronunciamientos, puede declarar la procedencia de las pretensiones de los actores y con ello convertirse en legislador positivo, lo anterior lo referimos, en virtud de la declaración de acciones de amparo o inconstitucionalidades, en donde exista inmerso, dejar sin efecto prohibiciones, o el otorgamiento de derechos.

Mediante los pronunciamientos que emite la Corte de Constitucionalidad, tal y como se ha referido, se crea la jurisprudencia o doctrina legal, por lo que dichos pronunciamientos son de observancia obligatoria para los tribunales de justicia; pero haciendo una interpretación extensiva del principio de legalidad, se puede determinar que la administración pública en general, debe apegar su actuación a la legalidad; en ese caso entonces, la jurisprudencia es fuente de derecho, por lo que su observancia es de carácter obligatoria para toda la administración pública, convirtiendo dichos pronunciamientos en normas imperativas de cumplimiento obligatorio, porque su inobservancia representarían incumplimiento de la ley.



Se refiere a las cortes o tribunales constitucionales como legisladores positivos, no porque tengan la facultad para crear ordenamiento jurídico, sino por los efectos propios de sus pronunciamientos.

Sobre la evolución del papel de legislador negativa a legislador positivo se puede citar:

Se puede decir que si el juez constitucional ha sido considerado, en una primera etapa de la evolución, como un legislador negativo, esta tesis tradicional ha sido superada en favor de una calificación más acertada de legislador positivo en nuestros sistemas jurídico-políticos. Lo que afecta evidentemente a sus relaciones con el Poder Legislativo (Arce, 2008, pág. 2).

### **3.4.1. Comparación de legislador positivo y legislador negativo**

Los tribunales constitucionales son considerados legisladores negativos, esto derivado de que no poseen facultad para promover legislación, en el país, el Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala, determina que únicamente tienen iniciativa de ley, los diputados al Congreso de la República de Guatemala, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral. La Corte de Constitucionalidad, constitucionalmente es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional; actúa como tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del Estado y ejerce funciones específicas.

Por lo que se considera un legislador negativo, porque, sin poseer mandato para iniciar leyes, mediante sus pronunciamientos limita la aplicación de las leyes que fueran promulgadas, teniendo incluso la potestad de expulsar del ordenamiento jurídico, aquellos artículos o leyes completas, que adolezcan de constitucionalidad, o que limiten derechos con su aplicación. Asimismo la aplicación de la jurisprudencia puede considerarse como legislación negativa, porque, no siendo una ley, su observancia y aplicación es



obligatoria por parte de los órganos jurisdiccionales y tal como se ha analizado, debe observarse y aplicarse por toda la administración pública.

Las cortes o tribunales constitucionales, tal y como se ha referido, doctrinariamente cumplen una función de legislador negativo, pero se debe entender, que los efectos que provocan los pronunciamientos de dichos tribunales o cortes constitucionales, provocan la innovación del derecho y sus efectos le hacen entrar al rol de legislador positivo, como ya lo indicamos, por tener potestad para sentar doctrina legal o jurisprudencia; y por los efectos propios de sus pronunciamientos.

El autor Hernández Valle refiere sobre los tribunales constitucionales en general sobre la admisibilidad de los recursos, al respecto manifiesta:

En los sistemas de jurisdicción constitucional reglados; es decir, aquellos en que los tribunales competentes no pueden decidir discrecionalmente sobre su jurisdicción ni competencia, pues ambas están fijadas previamente, es posible precisar, de manera ejemplificativa, algunos de los poderes que tiene los jueces constitucionales en materia de admisibilidad de las demandas (2015, pág. 82).

El autor referido clasifica los presupuestos que deben observarse para la admisión de los recursos y los enlista de la siguiente forma:

- A. Los vicios son subsanables en principio;
- B. Las demandas con vicios insubsanables deben rechazarse de plano;
- C. Los vicios materiales de inadmisibilidad deben estar legalmente tasados;
- D. La motivación de las resoluciones de inadmisibilidad;
- E. Las resoluciones de inadmisibilidad carecen de recurso;



F. El control de admisibilidad varía de acuerdo con la naturaleza de cada proceso constitucional (Hernández Valle, 2015, pág. 83).

De lo referido por el autor anteriormente citado, se puede evidenciar que guarda una estrecha similitud con los pronunciamientos emitidos por la Corte de Constitucionalidad en cuanto al procedimiento en la tramitación de los recursos administrativos, esto en virtud que refiere sobre los elementos subsanables de los memoriales de los recursos administrativos que se plantean, la posibilidad del rechazo de aquellos elementos que se consideren insubsanables y refiere sobre la debida fundamentación que debe observarse en las resoluciones administrativas que contengan la decisión de la autoridad que considera inadmisibile un recurso.

La Corte de Constitucionalidad es un órgano permanente de jurisdicción privativa, por lo que le asigna el elemento de especialidad en la materia, adoptando en esencia un sistema de control concentrado –con algunas modificaciones- en lo que atañe a la defensa del orden constitucional, desarrollando de esa forma los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa (Cáceres, 2015, pág. 54).

En Guatemala la Corte de Constitucionalidad es el máximo órgano jurisdiccional en materia constitucional y es el tribunal encargado para el desarrollo de las garantías inherentes a todos los habitantes y para la defensa del orden constitucional y de los derechos inherentes a la persona protegidos por la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes y los convenios internacionales ratificados por Guatemala

La Corte de Constitucionalidad es un tribunal que goza de independencia de cualquier otro organismo del Estado, porque cumple su función constitucional con apego a la norma legal, y no subordinada a ningún poder del Estado, al respecto de sus principales características se encuentra:



La defensa del orden constitucional tiene su correlato principal en la vigilancia que hace el tribunal constitucional de la existencia, dentro del Estado del equilibrio con el ejercicio del poder. Esta función de garantía de la división de poderes, la Corte de Constitucionalidad puede realizarla a través de distintos procedimientos, pero siempre mediante su actividad hermenéutica y de interpretación suprema de las normas constitucionales.

Para lograr una efectiva defensa del orden constitucional, con su correlato de la verificación del equilibrio en el ejercicio del poder, debe asegurarse la independencia de la función jurisdiccional constitucional, para que esta se desarrolle en un marco de libertad y sin la influencia de los demás poderes del Estado, tal cual lo manda la Constitución Política de la República (Pereira, 2012, pág. 247).

El autor Cáceres Rodríguez citando a otros autores refiere los órganos superiores en materia constitucional:

Kelsen lo llama “legislador negativo”, porque su función; es decir, sí la ley se ajusta a la Constitución en cuyo caso no hay efectos; o no se ajusta, en cuyo caso la ley se anula. El sistema no admite la suspensión de la ejecución de la ley en tanto no exista una declaración de inconstitucionalidad (2015, pág. 51).

El mismo autor referido continúa citando a otros autores y refiere:

Alberto Lizarraga, advierte también que hay sistemas híbridos que crean un tribunal especializado para decidir asuntos de constitucionalidad; pero conceden a los jueces o tribunales ordinarios la facultad de no aplicar la ley vigente en casos de duda (donde deben consultar al Tribunal Constitucional) o en aquellos casos en que la Constitución es específica y legisla y establece un derecho que la ley aplicable al caso “sub judice” contradice o vulnera (2015, pág. 52).



De esa cuenta se puede evidenciar que, al referir sobre legislador negativo, refiere a que si bien estos no tienen facultad suficiente de iniciativa o emisión de leyes, al revisar la norma, si tiene la facultad de expulsar del ordenamiento jurídico, aquellas disposiciones que atenten o contravengan el orden constitucional de un país, pudiendo declarar inconstitucional parte o la totalidad del cuerpo legal. O dejar sin efecto parcialmente las partes específicas que causen la vulneración de los derechos.

Asimismo, la jurisprudencia que puede constituir los fallos que emite la Corte de Constitucionalidad, son considerados parte del ordenamiento jurídico del país, por lo que si bien es cierto, la jurisprudencia no es un cuerpo legal, pero si constituye parte de la legislación aplicable, la doctrina legal sentada es de observancia obligatoria. Aunque no pueda ser considerada una ley.

### **3.4.2. Sentencias Aditivas**

Por sentencias aditivas se puede entender a aquellos pronunciamientos que, sin tener una repercusión directa en el texto de una disposición legal, establecen la inconstitucionalidad de parte o totalidad de una regulación legal, produciendo el efecto de ampliar o extender su contenido normativo, permitiendo su aplicación a supuestos no contemplados expresamente en la disposición, o ampliando sus consecuencias jurídicas.

Cuando se emite un pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de determinados cuerpos legales, existen vacíos o lagunas legales que deben ser complementados, porque de no hacerlo, existirían mayores riesgos de vulneración a los derechos. Se puede observarlo de mayor forma, en aquellos casos de las derogatorias o modificaciones de la normativa vigente y la declaración de inconstitucionalidad del nuevo cuerpo legal podría provocar que determinado acto, se quede sin ningún fundamento legal, por lo que debe existir una ampliación o extensión del contenido normativo.



Para referir de mejor forma lo relativo a las sentencias aditivas en el texto denominado El Abuso Interpretativo de la Sala Constitucional se encuentra:

Nos refiere este constitucionalista sobre las sentencias aditivas, que son las que se dictan en los casos de inconstitucionalidad por omisión. Se trata, en consecuencia, de una sentencia que declara la inconstitucionalidad no del texto de la norma o disposición general impugnadas, sino más bien por lo que tales textos o normas no dicen y deberían decir. Desde el punto de vista procesal, se trata de sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una norma, en cuanto prevén o no prevén un derecho en favor de un solo grupo de personas o en perjuicio de otros.

En los casos de sentencias aditivas, los tribunales constitucionales tienen dos opciones: o crean la norma para el caso concreto, extendiendo el beneficio a los ilegítimamente excluidos, con lo cual entran en el terreno de las sentencias aditivas, o bien se abstienen de hacerlo y dejan que sea el legislador o la administración, en su caso, los que corrijan la omisión inconstitucional (Arce, 2008, pág. 225).

### **3.5. Jerarquía normativa**

En cuanto a la aplicación de las fuentes del derecho y jerarquía normativa, en general, fuente es el principio u origen de una cosa, el lugar donde nace o se produce algo. Es el principio, el fundamento, el origen, la causa o la explicación de una cosa. Hablar del origen de la norma jurídica es referirse a los hechos que le dan nacimiento, a las manifestaciones de la voluntad humana o a los usos, también a las prácticas sociales que la generan, en referencia desde luego, al origen del propio objetivo. Las fuentes del derecho, son conocidas por muchos autores como: Los principios, fundamentos u origen de las normas jurídicas y en especial del derecho positivo o vigente en determinado país



o época. Las fuentes del derecho son los actos o hechos pasados de los que deriva la creación, modificación o extinción de normas jurídicas.

En Guatemala específicamente la Ley del Organismo Judicial es la única ley que contempla las fuentes del derecho, regulando en su artículo 2 que: “La ley es la fuente del ordenamiento jurídico. La jurisprudencia, la complementará”. Dicho cuerpo normativo, regula una integración de la Ley con la interpretación que deban darle los magistrados, realizando así lo que se conoce como doctrina legal, dicha doctrina sería un aporte muy valioso si fuera así considerada, debido a que una decisión sobre situaciones que no están plenamente contempladas podría aportar iniciativas de ley al Congreso de la República, basándose en situaciones fácticas que necesitan ser reguladas. Dentro de la legislación guatemalteca, está regulada únicamente la ley como fuente del derecho; sin embargo, como un complemento tipifica a la jurisprudencia y a la costumbre.

En cuanto a la Jerarquía normativa, es la gradación que por orden de importancia guardan entre sí, los preceptos de un ordenamiento jurídico cualquiera. Ruano Castañaza, Héctor Alfredo en su obra *Introducción al Derecho*. Indica:

La jerarquía de las normas jurídicas está determinada por la importancia que cada una tiene con relación a las demás normas jurídicas. Y que esta importancia está sujeta a aspectos de tipo formal en cuanto a su creación, a contenido general, especial y desarrollo de aplicación (2001, pág. 26).

Este problema ha sido abordado magistralmente por una de las mentes más brillantes que ha tenido el mundo de las ciencias jurídicas, el jurisconsulto y filósofo Hans Kelsen, la cual es aceptada como doctrina universal, en cuanto a jerarquizar las leyes de un determinado ordenamiento jurídico, desde la importancia que revisten las normas fundamentales constitucionales hasta llegar a las normas individualizadas; porque el mismo autor estableció que una norma vale como tal en cuanto la convalide otra de rango superior, esta a su vez vale por la convalidación de otra aún superior y así sucesivamente; es así como se agrupan las normas positivas en una pirámide en cuya parte superior se



ubican las normas constitucionales, donde por encima de esta, se constituyen precisamente el vértice de esta y en la cual hay que colocar aquella norma que dice:

Obedece al legislador originario. Se comprende también sin dificultad que si no se partiera de este supuesto; es decir, si no hubiera que obedecer al legislador originario, todo lo que dice un jurista en cualquier rama del derecho se deshace en la nada” (Kelsen, 1982, pág. 9). Según el doctor Hans Kelsen “Las leyes o normas jurídicas, se jerarquizan de la siguiente forma ordenada y escalonada: primero las leyes constitucionales; bajo de estas las leyes ordinarias; bajo de estas las leyes reglamentarias y por último las leyes individualizadas (1982, pág. 3).

Las Constitucionales son emitidas por una asamblea nacional constituyente, las ordinarias son emitidas por el Organismo Legislativo bajo procedimientos ordinarios de emisión establecidos en su ley orgánica y por ultimo las leyes individuales que son las que emiten para caso concreto.

### **3.6. Doctrina legal**

La Ley de Amparo, Exhibición personal y de Constitucionalidad regula lo referente a la doctrina legal, estableciendo que la interpretación de las normas de la Constitución y de otras leyes contenidas en las sentencias de la Corte de Constitucionalidad, sienta doctrina legal que debe respetarse por los tribunales al haber tres fallos contestes de la misma Corte; sin embargo, la Corte de Constitucionalidad podrá separarse de su propia jurisprudencia, razonando la innovación, la cual no es obligatoria para los otros tribunales, salvo que lleguen a emitirse tres fallos sucesivos contestes en el mismo sentido. La doctrina legal también denominada jurisprudencia, será de observancia obligatoria.

El autor Guillermo Cabanellas refiere de forma general sobre el concepto de doctrina legal, al respecto se encuentra:



Doctrina legal. En términos amplios, tanto como jurisprudencia. Más concretamente, la del Tribunal Supremo. Si bien [...] solo mencionan como fuentes del derecho, la ley, la costumbre y los principios generales jurídicos, aquella alta corte judicial, aquí juez y parte, entiende subsistente, en toda su amplitud. [...] por tanto se determina que “la jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho (1979, pág. 769).

Tal y como se ha referido, de conformidad con el artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, la doctrina legal que refiere que la interpretación de las normas de la Constitución y de otras leyes contenidas en las sentencias de la Corte de Constitucionalidad, sienta doctrina legal que debe respetarse por los tribunales al haber tres fallos contestes de la misma Corte. Y derivado del principio de Legalidad que rige a la administración pública, las entidades administrativas, deben observar y respetar la doctrina legal que haya sido pronunciada por la Corte de Constitucionalidad, al ser considerada jurisprudencia.

La Corte de Constitucionalidad es constitucionalmente el tribunal de mayor jerarquía, encargada de la defensa del orden constitucional del Estado, al respecto se encuentra lo siguiente:

Supremo intérprete del texto constitucional y cuyas decisiones vinculan al poder público y órganos del Estado y tiene plenos efectos frente a todos. Por la misma razón, expresa el Magistrado Adolfo González Rodas, se hace indispensable su posición de “independiente de los demás organismos del Estado (Pinto, 1995, pág. 83).

Incluso, de conformidad con el artículo 268 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la independencia económica de la Corte de Constitucionalidad, será garantizada con un porcentaje de los ingresos que correspondan al Organismo Judicial,



para guardar una independencia absoluta de la referida Corte, con el fin de que ningún otro organismo del Estado pueda inferir en sus pronunciamientos.

La jurisprudencia se puede definir como: “La interpretación de la ley hecha por los jueces. Conjunto de sentencias que determinan un criterio acerca de un problema jurídico u obscuro en los textos positivos o en otras fuentes del Derecho” (Cabanellas, 1979, pág. 55). En Guatemala deben existir tres fallos contestes para considerar doctrina legal los fallos emitidos por la Corte de Constitucionalidad, una vez existan dichas resoluciones en un mismo sentido, los tribunales y los órganos de la administración pública, deben obligatoriamente adoptar y aplicar dichos pronunciamientos.

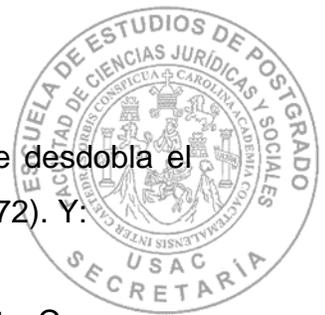
El autor Cancio Fernández refiere sobre la jurisprudencia de la siguiente forma:

Refundiendo el tradicional concepto de doctrina legal con el de jurisprudencia en el término de nuevo cuño doctrina jurisprudencial. Así pues, y, en pluralidad, la jurisprudencia debería identificarse con la doctrina contenida en sentencias reiteradas del Tribunal Supremo que interpretan y aplican la ley sustantiva (2006, pág. 17).

El artículo 2 de la Ley del Organismo Judicial establece que la jurisprudencia es parte del ordenamiento legal, primordialmente la ley es la fuente del ordenamiento jurídico. La jurisprudencia, la complementará. La costumbre regirá solo en defecto de ley aplicable o por delegación de la ley, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada

### **3.7. Jurisprudencia en los requisitos de admisibilidad e inadmisibilidad**

El autor Guillermo Cabanellas al referir sobre la admisibilidad y la inadmisibilidad refiere de la siguiente forma: “Admisibilidad. Calidad de admisible. Requisitos de un



recurso para que sea admitido. Se aplica más especialmente cuando se desdobra el resolver sobre su admisión y el fallar sobre el fondo de este” (1979, pág. 172). Y:

Inadmisibilidad. Condición de lo que no cabe admitir en algún aspecto. Con mayor rigor técnico en el procedimiento, lo que obliga a un tribunal a rechazar de pleno y a veces de plano, lo propuesto o pedido por una de las partes y hasta por ambas de acuerdo; como alguna prueba no aceptada por la ley (1979, pág. 674).

La admisibilidad se puede referirla como la procedencia de los recursos, por el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en la ley, de esa cuenta un recurso debe ser admitido, cuando reúne todos los requisitos y presupuestos necesarios para que sea procedente. Al contrario, la inadmisibilidad en otros aspectos, en lo documental, se funda en no reunir siquiera los requisitos de forma para su validez externa, es ante la existencia de falta de requisitos formales, o ante errores que puedan considerar insubsanable por ningún medio legal.

En el presente caso, se puede estimar que la Corte de Constitucionalidad en los casos referidos ha realizado una aplicación parcial del artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, porque en sus pronunciamientos ha ordenado a las entidades de la administración pública, que se utilice supletoriamente el referido artículo, esto con el objeto de subsanar los errores o deficiencias en la presentación de los memoriales de interposición de los recursos administrativos, a través de la imposición de plazo para el cumplimiento de enmendar los errores, omisiones o deficiencias que pudiera contener el memorial de interposición de los recursos administrativos; pero se considera parcial, porque el mismo artículo determina que:

“Si la demanda presentare errores, deficiencias u omisiones insubsanables a juicio del tribunal, este la rechazará de plano” Pero la aplicación que se ha ordenado sobre el referido artículo solo es en beneficio de la persona que ha interpuesto el amparo, ordenando que se subsanen los errores que contienen los memoriales y se admita a trámite el recurso administrativo que fue rechazado *inlimine* por considerar la autoridad



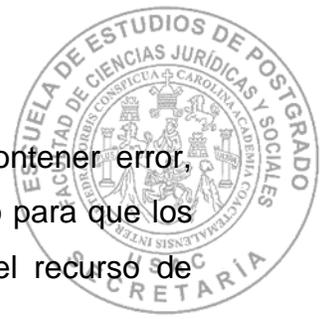
administrativa que no reúne los requisitos establecidos en el artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, dejando de lado el derecho de rechazar el recurso por considerar insubsanables los errores, deficiencias u omisiones que han considerado las entidades de la administración pública.

El autor Hernández Valle al referir sobre la admisibilidad refiere: “El objeto del control de admisibilidad consiste en fiscalizar que el libelo de la demanda o el acto procesal que da inicio al proceso respectivo, cumplan con todos los requisitos, formales y materiales, exigidos constitucional y legalmente” (2015, pág. 80). El mismo autor refiere sobre los requisitos formales y materiales:

Control de los requisitos formales: Dentro de los primeros cabe distinguir, como lo hace la doctrina procesalista, entre presupuestos subjetivos (jurisdicción y/o, competencia, capacidad para ser parte, legitimación, postulación y representación) y presupuestos procesales: plazo, demanda formalmente adecuada, agotamiento de recursos previos cuando proceda, invocación de los preceptos constitucionales violados, etc.

Control de los requisitos materiales: En cuando a los requisitos materiales se deben incluir algunos que son comunes a todos los procesos (inexistencia de cosa juzgada, etc.) y algunos otros que son más típicos de los procesos constitucionales, como los conceptos de “manifiestamente infundados”, “relevancia para el derecho constitucional, etc.

“Requisito. Circunstancia o condición necesaria para la existencia o el ejercicio de un derecho o una facultad, para validez y eficacia de un acto jurídico y para exigencia de obligaciones o deberes” (Cabanellas, 1979, pág. 715). Los requisitos son disposiciones formales mínimas que deben contener, en este caso particular, los memoriales de interposición de los recursos administrativos. En la administración pública deben observarse obligatoriamente todos los requisitos formales y legales en los procedimientos y actos administrativos, pero en el presente caso particular, se ha ordenado por parte de



la Corte de Constitucionalidad, que dichos requisitos, en el caso de contener error, omisión o deficiencia, deben ser subsanados, a efecto de conceder plazo para que los interesados puedan subsanarlos y así dar trámite a la interposición del recurso de reposición o revocatoria que proceda.

### **3.8. *Hard law* y el *soft law***

En este apartado se inicia por analizar el *hard law* y el *soft law*. Cuando se refiere el término *hard law*, según autores como Del Toro Huerta que lo define como el término “instrumentos o prácticas generales con carácter obligatorio cuyo incumplimiento puede ser exigido por las vías instituciones de solución de conflictos y derivar en la responsabilidad internacional del Estado” (Del Toro, 2006, pág. 528). En opinión de la autora de la presente tesis, es viable sustentar que otro elemento que caracteriza a la norma de *hard law* como tal es un proceso de formación. Este se encuentra regido por pautas claras que intentan subyugar el margen discrecionalidad a la hora de intentar distinguir a una norma.

En cuanto a la *soft law*, a criterio de la autora de la presente tesis estima es necesaria la flexibilidad de la aplicación de la jurisprudencia, dejando espacio a la administración pública un margen de discrecionalidad en la aplicación de las normas preexistentes, en se puede indicar que el *soft law* en la doctrina se refiere a “... principios básicamente abstractos cuya operatividad es a partir de su aplicación judicial. No parece, pues, que se pretendiese establecer una distinción entre el derecho y el “no derecho” ni entre instrumentos vinculantes y los simplemente recomendatorios ni entre instrumentos jurídicos, y no jurídicos. Por otro lado, la expresión podría también distinguir las proposiciones de *lege ferenda* de las de *lege lata*” (Mazuelos, 2004, pág. 2). (¿dónde empieza esta cita?) allí

Ambas teorías son producto del constante avance en el estudio de la ciencias jurídicas, que intentan determinar sobre la obligatoriedad sobre una norma sobre otras, o



de la jurisprudencia sobre otras fuentes de derecho, en mi tesis lo que pretendo es apoyar la flexibilidad fomentando la sencillez y celeridad de los procesos administrativos, facilitando al administrador del organismo ejecutivo el rechazar un recurso no apegándose a una fuente del derecho como las sentencias emitidas en los fallos de corte de constitucionalidad en las sentencias de apelaciones de amparo, toda vez que el exigir el cumplimiento de una norma está facultado por principio de legalidad.

### **3.9. Análisis de la limitación por parte del tribunal constitucional al aplicar jurisprudencia**

En el análisis de la limitación, por parte del tribunal constitucional de amparo a la función pública al aplicar jurisprudencia, es importante analizar la limitación por parte del tribunal constitucional de amparo a la función pública de un órgano administrativo al aplicar jurisprudencia, en que momento surge es ineludible que el administrado en varias ocasiones cita la jurisprudencia que existe sobre un caso, en el momento de interponer su recurso de revocatoria, en otros casos la administración pública rechaza el recurso interpuesto y es cuando el administrado utiliza el amparo llegando incluso a apelación de amparo que es cuando el órgano administrativo tiene obligación de aplicar la jurisprudencia sobre casos similares; sin embargo, es importante recordar que nadie puede alegar ignorancia a la ley por lo que el solo hecho que dichas sentencias formen jurisprudencia ya hace vinculante como fuente completaría del derecho para la administración pública, siendo así como se vuelve obligatoria o vinculante afectando de forma directa el actuar de la administración pública.

### **3.10. Limitación de la discrecionalidad**

Es importante conocer separadamente la definición de la limitación a la discrecionalidad, por limitación entendemos: “Facultades o posibilidades cortas o hasta cierto grado... Supresión de poderes o atribuciones... Duración predeterminada y por lo



común breve, para hablar u otra actividad” (Cabanellas, 1979, pág. 206) Y sobre la discrecionalidad se puede referir:

Potestad o actuación caracterizadas por la voluntad propia, sin otro límite que una tácita adecuación a lo establecido como justo o equitativo. Libertad para obrar o abstenerse; para resolver de una manera o de la opuesta. Determinación de penas o sanciones al arbitrio, aunque no con arbitrariedad. Provisión ajustada a las necesidades de quien recibe y a las posibilidades del que da (Cabanellas, 1979, pág. 737).

Diferencia entre discrecionalidad y arbitrariedad en la función pública. Es importante aclarar que la discrecionalidad es diferente a la arbitrariedad, la discrecionalidad se refiere que la administración pública, el organismo ejecutivo al ejercer su función tiene parámetros para actuar establecidos en las normas jurídicas, fundamentando cada acción en el principio de legalidad, dentro de estas normas existe el marco de acción del órgano administrativo contrario a la arbitrariedad se estaría ante una acción contraria a las normas legales o aplicadas de forma antojadiza. La ‘arbitrariedad’ tal como lo define el *Diccionario de la Real Academia Española* es el “acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado solo por la voluntad o capricho”. En tal sentido, la discrecionalidad no puede confundirse con la arbitrariedad, pero contrario a ello la arbitrariedad provoca en el administrado la sensación de incertidumbre de actuar y que reciba una infracción administrativa de forma no reglada ni adecuada por simple decisión del administrador.

La Corte de Constitucionalidad ha expresado que debe utilizarse supletoriamente el artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo en los casos que los memoriales por medio de los cuales se interponen recursos administrativos, carezcan de los requisitos previstos en el artículo 11 de la ley citada anteriormente, señalando un plazo al interponente de los recursos para que los subsane. Pero limita la discrecionalidad de las autoridades administrativas, porque el mismo artículo 31 de la relacionada ley,



establece que: “Si la demanda presentare errores, deficiencias u omisiones insubsanables a juicio del tribunal, este la rechazará de plano”.

Se considera que se limita la discrecionalidad de las autoridades administrativas, porque en los diferentes fallos emitidos, se establece que únicamente se podrá rechazar a trámite un recurso administrativo en el caso que este sea planteado extemporáneamente, que no exista legitimidad para accionar, cuando el recurso sea planteado en contra de providencias que no resuelvan el fondo del asunto y cuando el recurso no sea idóneo. De esa cuenta limita la capacidad del órgano de la administración pública de rechazar a trámite un memorial que contenga recurso administrativo con errores u omisiones y deberá procurar que dichos errores u omisiones sean subsanados de conformidad con el artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

“Si alguien afirma que el poder discrecional implica dictar un acto arbitrario está utilizando tan solo una de las acepciones del término lingüístico que consiste en la facultad de elegir una solución con preferencia a otra” (Cassagne, 2013, pág. 67). La discrecionalidad es la potestad que tiene determinada autoridad administrativa o judicial, de emitir un pronunciamiento de conformidad con lo que considere procedente u oportuno y de conformidad con las capacidades otorgadas legalmente, al aplicar su discrecionalidad, la autoridad administrativa, hace uso de dichas capacidades en sus pronunciamientos, porque los emite de conformidad a sus propias consideraciones.

Lo anterior, derivado de que la norma legal es de aplicación general y sería imposible pretender que cada acto o procedimiento administrativo particular tenga un fundamento legal para los requisitos formales y, por ello, a administración pública posee discrecionalidad de los actos.

El autor Juan Carlos Cassagne realiza una diferenciación doctrinaria de la discrecionalidad en materia administrativa, dividiéndoles doctrinariamente en modalidades, de la siguiente forma:



a) casos en que el margen de arbitrio o libertad no se encuentra limitado por conceptos jurídicos determinados o indeterminados y en los cuales el órgano administrativo está habilitado para escoger una solución entre otras posibilidades igualmente justas (discrecionalidad típica);

b) supuestos donde la discrecionalidad se halla acotada por un concepto jurídico indeterminado de valor que si bien, en principio, admite una única solución justa puede en algunas circunstancias suponer un cierto margen de valoración entre varias posibilidades justas, aun cuando el concepto jurídico indeterminado viene a limitar el margen de libertad (discrecionalidad atípica) y

c) Por último, están aquellos casos donde el espacio de libertad está constreñido a los supuestos predeterminados por la norma objetiva, donde la discrecionalidad se limitó a la facultad de elegir alguna de las soluciones ya previstas en la ley (discrecionalidad atenuada o restringida) (2013, pág. 98).

En cuanto a la utilización de la discrecionalidad por parte de la administración pública el autor Jorge Mario Castillo refiere:

La actividad discrecional se basa en la existencia de la norma jurídica, en la que no se establecieron o se establecieron en forma defectuosa, las competencias, atribuciones, funciones, facultades o límites, de manera que la norma da lugar a la actividad discrecional. Esta actividad se estudia a fondo, pues ella en sí misma, no es del todo negativa ni puede eliminarse de la administración pública (2015, pág. 24).

Tal y como lo refiere el autor, la discrecionalidad debe ser aplicada por la autoridad administrativa o judicial, ante la falta de su regulación legal, de esa cuenta se puede establecer que las distintas autoridades administrativas, en los rechazos liminares de recursos, han considerado que los errores u omisiones contenidas en los memoriales de interposición de los recursos administrativos son insubsanables, pero la Corte de



Constitucionalidad ha determinado jurisprudencia y consecuentemente doctrina legal, que ordena que los errores u omisiones contenidas en los memoriales de las impugnaciones, deben ser subsanados a través de la utilización supletoria del artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Por ello, se refiere que se limita la discrecionalidad de la administración pública en cuanto a rechazo liminar de recursos administrativos, porque la Corte de Constitucionalidad ha establecido cuales con son los casos de procedencia del rechazo de un recurso y establece la utilización supletoria de un artículo aplicable para el proceso Contencioso Administrativo, pero no permite su utilización completa, porque el artículo por medio del que se pretende se subsanen lo errores y omisiones mediante la fijación de un plazo para que el interponente enmiende los errores contenido en el memorial, también faculta para rechazo, si la demanda presentare errores, deficiencias u omisiones insubsanables a juicio del tribunal, este la rechazará de plano.

Mediante los fallos emitidos por la Corte de Constitucionalidad y criterio que ha sostenido, según las resoluciones que se ha analizado, se considera limitada la discrecionalidad de la administración pública, porque, en los rechazos liminares, las autoridades administrativas han sido del juicio que los errores contenidos en los memoriales fueron insubsanable y consecuentemente se rechazaron inlimine los recursos. Pero los pronunciamientos dentro de las acciones de amparo, fueron contrarias a las disposiciones asumidas por la administración pública y se han revocado las resoluciones que rechazaban el recurso administrativo y se ha ordenado a las entidades de la administración pública para que emitan nuevos pronunciamientos en donde se admita a trámite el recurso; debiendo utilizar supletoriamente el artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, para fijar al interponente un plazo para subsanar los errores, omisiones o deficiencias que pudiera contener el memorial de interposición del recurso administrativo.

La discrecionalidad, en su etimología puramente administrativa, tiene que ir aparejada a la formación de un juicio que se adecue al modelo de Administración

que tiende a solucionar la problemática en que está involucrada una comunidad compleja y ansiosa de vivir bien, o sea satisfecha en cuanto a la solución de sus intereses y la protección de sus derechos (Prado, 2017, pág. 247).

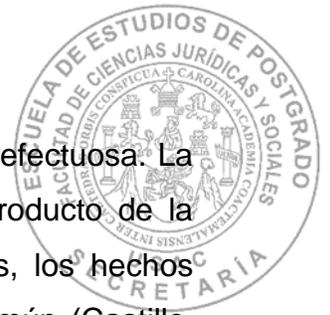


La discrecionalidad, en este caso particular, se debe considerar como la capacidad que tiene la administración pública de ponderar de procedente o improcedente la admisión a trámite de un recurso administrativo, esto derivado que los memoriales de interposición de recursos administrativos contengan errores, omisión o deficiencias que a juicio de la administración pública sean insubsanables, de esa cuenta se ha rechazado liminarmente las impugnaciones. No conforme con ello, las personas o instituciones a quienes se les ha rechazado el recurso, han interpuesto acciones constitucionales de amparo por considerar violentado su derecho de petición y el derecho de defensa.

Dentro de las acciones de amparo que se ha referido, en la sentencia de la apelación de la acción de amparo, de fecha veinticuatro de marzo de dos mil seis, dentro del expediente un mil cuatrocientos nueve guion dos mil cinco (1409-2005); sentencia de la apelación de la acción de amparo de fecha diez de febrero de dos mil diez, dentro del expediente tres mil novecientos cuarenta y uno guion dos mil nueve (3941-2009) y sentencia de la apelación de la acción de amparo dentro del expediente dos mil trescientos cuarenta y cuatro guion dos mil dieciséis (2344-2016), la Corte de Constitucionalidad ha sostenido el criterio que la autoridad administrativa no debe rechazar a trámite un recurso de impugnación administrativo, porque el memorial de interposición del recurso contenga errores, omisiones o deficiencias y ha ordenado que supletoriamente se utilice el artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, para que los interponentes enmienden los errores contenidos, fijándoles un plazo para el efecto.

Para referir sobre la discrecionalidad de las actuaciones de la administración pública se especifica que:

Existe porque la norma jurídica no fija límites o los fija en forma defectuosa. La actividad legislativa, de la cual proviene la norma jurídica, es producto de la actividad humana y esta no escapa de las hipótesis imprevistas, los hechos inesperados y complejos, la carencia de claridad y de sentido común (Castillo, 2015, pág. 24).



La discrecionalidad se encuentra íntimamente ligada con los requisitos establecidos en leyes y reglamentos. Y se aplica la discrecionalidad, porque cada procedimiento es distinto y diferente de cualquier otro y la autoridad administrativa, aplicará su consideración en cada caso particular.

En conclusión, se considera limitada la discrecionalidad de la administración pública en las sentencias emitidas por la Corte de Constitucionalidad, porque no permite que los órganos administrativos rechacen liminarmente un recurso administrativo, por errores, omisiones o deficiencias contenidas en el memorial de interposición, limitando únicamente el rechazo para los casos que el recurso sea planteado extemporáneamente, que no exista legitimidad para accionar, cuando el recurso sea planteado en contra de providencias que no resuelvan el fondo del asunto y en el casos de falta de idoneidad del recurso administrativo que se estuviera planteando.



## CONCLUSIONES



Se determinó, a través de la jurisprudencia emitida por la Corte de Constitucionalidad, que se considera limitada la discrecionalidad de la administración pública en las sentencias emitidas, porque no permite que los órganos administrativos rechacen liminarmente un recurso administrativo, por errores, omisiones o deficiencias contenidas en el memorial de interposición, limitando únicamente el rechazo para los casos que el recurso sea planteado extemporáneamente, que no exista legitimidad para accionar, cuando el recurso sea planteado en contra de providencias que no resuelvan el fondo del asunto y en los casos de falta de idoneidad del recurso administrativo que se estuviera planteando. Se limita la discrecionalidad porque no se permite que la administración pública a su juicio rechace a trámite un recurso administrativo, por considerar insubsanables los requisitos formales.

Se analizó que dentro de la sentencia de la apelación de la acción de amparo, de fecha veinticuatro de marzo de dos mil seis, dentro del expediente un mil cuatrocientos nueve guion dos mil cinco (1409-2005); sentencia de la apelación de la acción de amparo de fecha diez de febrero de dos mil diez, dentro del expediente tres mil novecientos cuarenta y uno guion dos mil nueve (3941-2009) y sentencia de la apelación de la acción de amparo dentro del expediente dos mil trescientos cuarenta y cuatro guion dos mil dieciséis (2344-2016), la Corte de Constitucionalidad ha sostenido el criterio que la autoridad administrativa no debe rechazar a trámite un recurso de impugnación administrativo, porque el memorial de interposición del recurso contenga errores, omisiones o deficiencias y ha ordenado que supletoriamente se utilice el artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, para que los interponentes enmienden los errores contenidos, fijándoles un plazo para el efecto.

La aplicación de la doctrina legal, que ha emitido la Corte de Constitucionalidad en cuanto al planteamiento de recursos administrativos, limitan el actuar de la administración pública, en cuanto a la admisión y tramitación del procedimiento administrativo,

reduciendo el rechazo liminar únicamente a los casos señalados en las sentencias de amparo, lo que representa la utilización de legislación negativa, porque sin ser un reglamento o ley, por el principio de legalidad, la administración pública debe observarla obligatoriamente. Por lo que se considera legislación negativa, porque la Corte de Constitucionalidad sin poseer mandato para iniciar leyes, mediante sus pronunciamientos limita la aplicación de las leyes que fueran promulgadas, teniendo incluso la potestad de expulsar del ordenamiento jurídico, aquellos artículos o leyes completas, que adolezcan de constitucionalidad, o que limiten derechos con su aplicación.



## REFERENCIAS



Arce, C. (2008). *El abuso interpretativo de la Sala Constitucional*. Costa Rica: Universidad Estatal a Distancia.

Álvarez, M. (1996). *Manual para elaborar manuales de políticas y procedimientos*. México: Panorama.

Cabanellas, G. (1979). *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. Argentina: Heliasta.

Cáceres, L. (2015). *Derecho procesal constitucional*. Guatemala: Fénix.

Calderón, H. (2012). *El derecho procesal administrativo guatemalteco*. (Tomo III). Guatemala: MR.

Calderón, H. (2011). *Teoría general del derecho administrativo*. (Tomo I). Guatemala: MR.

Castillo, J. (2006). *Derecho administrativo guatemalteco*. (18<sup>a</sup> ed.). Guatemala: Editorial Impresiones Gráficas.

Castillo, J. (2015). *Derecho administrativo: teoría general y procesal*. Guatemala: Editorial Impresiones Gráficas.

Cancio, R. (2006). *La cita legal en el ordenamiento jurídico español*. España: Club Universitario.

Cassagne, J. (2013). *El acto administrativo: teoría y régimen jurídico*. Colombia: Temis.

Del Toro, M. (2006). *El fomento del soft law y las nuevas perspectivas del derecho*



*internacional*. Anuario mexicano de Derecho Internacional. México.

- Escribano, P. (2006). *Legislación administrativa*. (21<sup>a</sup> ed.). Publicaciones de la Universidad de Sevilla. España.
- Flores, E. (1991). *Elementos de finanzas públicas mexicanas*. México: Porrúa.
- González, F. (2009). *Amparo directo. Curso básico para estudiantes*. México: SRE.
- Hernández, R. (2015). *Introducción al derecho procesal constitucional*. México: Porrúa.
- Herrera, A. (2012). *Aspectos generales del derecho administrativo colombiano*. (3<sup>a</sup> ed.). Colombia: Universidad del Norte.
- Kelsen, H. (1982). *Teoría pura del derecho*. Argentina: EUDEBA.
- Mazuelos, Á. (2004). Soft law, ¿mucho ruido y pocas nueces? En *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. España.
- Orellana, E. (2009). *Derecho constitucional y procesal constitucional*. Guatemala: Editorial Orellana Alonso & Asociados.
- Pereira, A. (2012). *Derecho procesal constitucional*. (2<sup>a</sup> ed.). Guatemala: Ediciones Pereira.
- Pinto, M. (1995). *La jurisdicción constitucional en Guatemala*. Corte de Constitucionalidad. Guatemala.
- Prado, G. (2017). *Derecho de la administración pública*. Guatemala: Distribuidora de Libros Modernos.



Romero, J. (2002). *Derecho administrativo especial*. Costa Rica: Universitaria Estatal a Distancia.

Sierra, J. (2010). *Derecho constitucional guatemalteco*. (4ª ed.). Guatemala: Fénix.

Valverde, J. (2002). *Manual de toxicología medioambiental forense*. España: Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.

## LEGISLACIÓN:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente. Guatemala. 1985.

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Decreto Ley número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente. Guatemala. 1986.

Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto 1196-96 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala. 1996.

Ley de Contrataciones del Estado. Decreto 57-92 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala. 1992.

Código de Trabajo. Decreto 1441 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala. 1961.

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

Gaceta 93. Expediente 1375-2009. Fecha de sentencia 08/07/2009.

Gaceta 94. Expediente 1108-2009. Fecha de sentencia 22/10/2009.