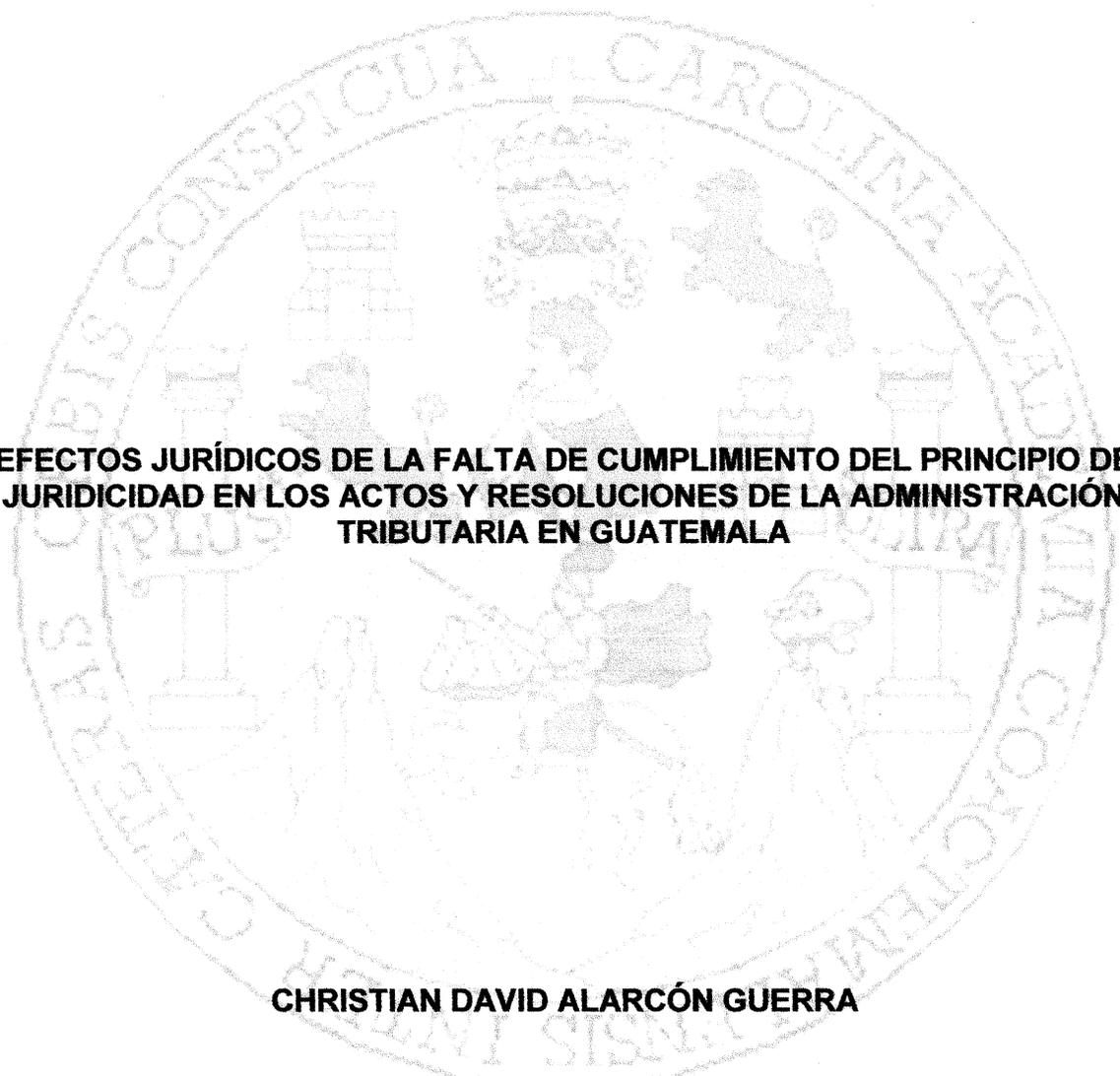


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**EFFECTOS JURÍDICOS DE LA FALTA DE CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE  
JURIDICIDAD EN LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN  
TRIBUTARIA EN GUATEMALA**

**CHRISTIAN DAVID ALARCÓN GUERRA**

**GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2019**

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

**EFFECTOS JURÍDICOS DE LA FALTA DE CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE  
JURIDICIDAD EN LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN  
TRIBUTARIA EN GUATEMALA**

**TESIS**

**Presentada a la Honorable Junta Directiva**

**de la**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

**de la**

**Universidad de San Carlos de Guatemala**

**Por**

**CHRISTIAN DAVID ALARCÓN GUERRA**

**Previo a conferírsele el grado académico de**

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**Y los títulos profesionales de**

**ABOGADO Y NOTARIO**

**Guatemala, noviembre 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: Lic. Juan José Bolaños Mejía

VOCAL IV: Br. Denis Ernesto Velásquez González

VOCAL V: Br. Abidán Carías Palencia

SECRETARIO: Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente: Lic. Marvin Omar Castillo García  
Vocal: Lic. Marvin Alexander Figueroa Ramírez  
Secretario: Lic. Ery Fernando Bamaca Pojoy

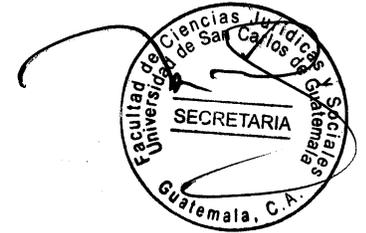
**Segunda Fase:**

Presidente: Lic. Danilo Renato Roldan Aguilar  
Vocal: Lic. Eddy David Higueros Miranda  
Secretario: Lic. Edwin Orlando Xitumul Hernández

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



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



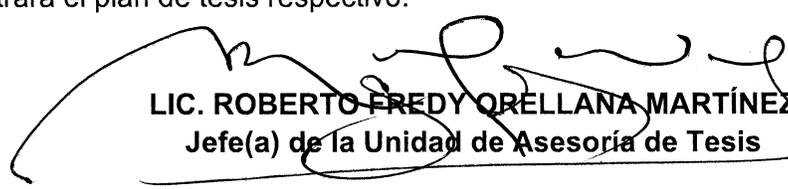
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,  
 29 de enero de 2019.

Atentamente pase al (a) Profesional, MARIELA DEL ROSARIO HERNÁNDEZ FUENTES  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
CHRISTIAN DAVID ALARCÓN GUERRA, con carné 201402459,  
 intitulado EFFECTOS JURÍDICOS EN LA FALTA DE CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE JURIDICIDAD EN LOS  
ACTOS Y RESOLUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN GUATEMALA.

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

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

  
**LIC. ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ**  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

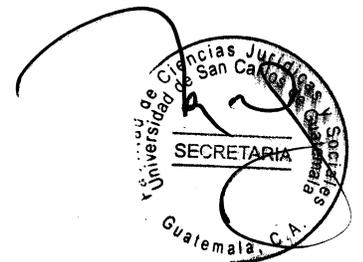


Fecha de recepción 23 / 02 / 2019 f)

  
 Asesor(a)  
 (Firma y Sello)  
*Licenciada*  
*Mariela Del Rosario Hernández Fuentes*  
*Abogada y Notaria*

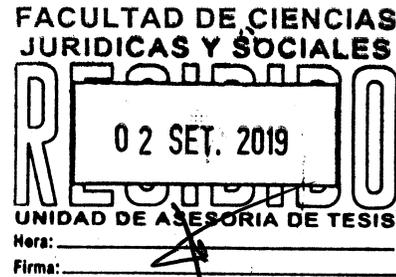


**Licenciada Mariela del Rosario Hernández Fuentes**  
**Abogada y notaria**  
**12 calle 10-17 zona 1**



Guatemala, 2 de julio del 2019

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



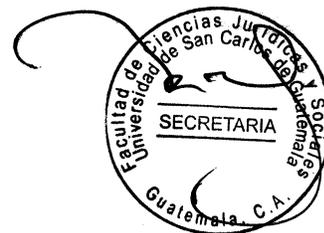
Honorable Licenciado Orellana Martínez:

De conformidad a la notificación de nombramiento de esta unidad, de fecha 23 de febrero de dos mil 2019, en donde se me otorga el nombramiento como **ASESORA** del perito contador **CHRISTIAN DAVID ALARCÓN GUERRA**, carné 201402459; en la elaboración del trabajo titulado: **“EFECTOS JURÍDICOS DE LA FALTA DE CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE JURIDICIDAD EN LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN GUATEMALA”**, me complace manifestarle lo siguiente:

A) El trabajo del perito contador Christian David Alarcón Guerra, es un adecuado aporte científico y jurídico, en virtud de que ejemplifica claramente la confusión que existe entre el principio de juridicidad y legalidad en los actos o resoluciones que emite la Superintendencia de Administración Tributaria y evidencia la falta de conocimiento que poseen los funcionarios públicos al desconocer la función de la juridicidad.

B) Los métodos y técnicas que se emplearon para la realización de la presente investigación de tesis, fueron acordes para el desarrollo de cada uno de los capítulos, introducción, conclusiones y recomendaciones, para lo cual el sustentante utilizo, el método deductivo, para establecer los principios, teorías y doctrinas que asentaron el trabajo de análisis y síntesis; el método sintético, fue empleado para establecer las causas y efectos que tienen los actos o resoluciones emitidos por la Superintendencia de Administración Tributaria y el método analítico fue utilizado para determinar el motivo por el cual los actos o resoluciones emitidos por la Superintendencia de Administración Tributaria no son revestidos de las exigencias del principio de juridicidad. Es de resaltar que el material bibliográfico sobre el cual versa la presente investigación es congruente con el tema.

**Licenciada Mariela del Rosario Hernández Fuentes**  
**Abogada y notaria**  
**12 calle 10-17 zona 1**



C) De conformidad con el contenido capítular de la presente investigación evidencia una correcta redacción, lo que permite comprender los elementos que analiza y la postura jurídica que le da fundamento a su exposición.

D) La contribución científica de la presente investigación es de suma importancia, debido a que el contenido es de interés para toda la administración pública y los administrados, ya que en la actualidad los actos y resoluciones que emite la Superintendencia de Administración Tributaria no revisten de juridicidad, requisito indispensable de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala.

E) Las conclusiones de la presente investigación reflejan un adecuado nivel de síntesis, debido a que el sustentante estableció los elementos centrales que configuran los supuestos teóricos para establecer los principales hallazgos en torno a cada capítulo realizado, con lo cual logro exponer los factores que producen la falta de cumplimiento de los actos y resoluciones emitidos por la Superintendencia de Administración Tributaria en Guatemala.

F) Igualmente la presente investigación refleja un adecuado uso de la información bibliográfica, la cual resulta actualizada, tomando en cuenta la función de los principios de juridicidad y de legalidad en la administración pública.

En consecuencia, emitido dictamen **FAVORABLE**, en el sentido que el trabajo de tesis desarrollado por el perito contador **CHRISTIAN DAVID ALARCÓN GUERRA**, quien se identifica con el número de carné 2014012459, cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, aprobando el trabajo asesorado.

Sin otro particular, me suscribo de usted, atentamente.

**Licenciada Mariela del Rosario Hernández Fuentes**  
**Abogada y Notaria Colegiada: 9483**

*Licenciada*  
*Mariela Del Rosario Hernández Fuentes*  
*Abogada y Notaria*



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



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 07 de noviembre de 2019.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante CHRISTIAN DAVID ALARCÓN GUERRA, titulado EFECTOS JURÍDICOS DE LA FALTA DE CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE JURIDICIDAD EN LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.



RFOM/JP.

*[Handwritten signatures and scribbles]*





## DEDICATORIA

### **AL PUEBLO DE GUATEMALA:**

Por haberme dado la oportunidad de estudiar en la mejor universidad que puede existir, infinitamente agradecido.

### **A MI MADRE:**

Por ser la persona que siempre estuvo ahí, por el apoyo, lealtad y confianza brindada durante toda la carrera, ya que sin ella no hubiera podido alcanzar mis metas y mis logros.

### **A MI ABUELITA:**

Eloisa Guerra Morales por ser la persona que me apoyo incondicionalmente durante toda la carrera a pesar de todo siempre confió en mí sin dudar un momento y es por eso que esta tesis te la dedico.

### **A MI FAMILIA:**

Por el apoyo brindado durante mi carrera.

### **A LOS DOCENTES:**

Por haberme formado como estudiante y futuro profesional. Y especialmente al doctor Juan Carlos Corona Lopez.

**A LA FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES:**

Por ser mi casa durante estos años, por ser la precursora en mi formación como estudiante, por haberme dado la oportunidad de ser parte de la facultad de derecho más grande de Guatemala.



**A LA UNIVERSIDAD DE SAN  
CARLOS DE GUATEMALA:**

Por ser mi alma mater.

**A MIS AMIGOS:**

ya que fueron parte de mi proceso de formación como estudiante y realmente agradezco haberlos conocido.

**A:**

Licenciado Jonathan Hernández Fuentes, por ser mi gran amigo desde el primer año de la carrera, y por el apoyo incondicional y leal brindado a mi persona y más que mi amigo lo considero miembro de mi familia.

**A:**

Licenciado Marvin Castillo Garcia, por ser una gran persona, pero sobre todo un amigo incondicional, agradezco a la vida haberlo conocido y sin duda alguna es más que un amigo es parte de mi familia.



## PRESENTACIÓN

La presente investigación se realizó de forma cualitativa, en virtud de establecer la eficacia de los actos y resoluciones que emite la administración tributaria al no cumplir con el principio de juridicidad.

El presente trabajo pertenece a las ciencias normativas de derecho administrativo y de derecho tributario.

La investigación surge de descubrir resoluciones administrativas incongruentes emitidas por la Superintendencia de Administración Tributaria en el mes de octubre del año dos mil diecisiete, dichas resoluciones no revestían el carácter del principio de juridicidad, debido a que carecían de contenido jurídico y técnico. En el mes de diciembre del año dos mil diecisiete me apersono a la Superintendencia de Administración Tributaria solicitando que me proporcionaran las resoluciones emitidas en lo referente al cobro excesivo del impuesto, a lo cual me hicieron la entrega de ocho resoluciones emitidas por el departamento jurídico de dicha entidad.

Al analizar dichas resoluciones era muy evidente la falta de argumentos jurídicos de las mismas, carecían de fundamentación y eran muy paupérrimas además de incongruentes y mostraba una falta de preparación técnica y jurídica de los funcionarios que emitieron dichas decisiones.

En el enero del año dos mil dieciocho me apersono nuevamente a la Superintendencia de Administración Tributaria solicitando resoluciones administrativas pero esta vez sobre el cobro del impuesto sobre la renta de contribuyentes que pagaron extemporáneamente, a lo cual me brindaron cinco resoluciones, que al estudiarlas se pudo constatar de nuevo



que no cumplieran con el principio de juridicidad, dado el contenido antitécnico y por ende de tales resoluciones.

A lo cual en el mes de marzo del año dos mil dieciocho me dispongo a llevar a cabo una investigación acerca del incumplimiento del principio de juridicidad de los actos y resoluciones que emite la Administración Tributaria, debido a que esto ha generado un abuso de derecho por parte de esta institución al emitir resoluciones arbitrarias que *causan perjuicios económicos a los contribuyentes*.

El objeto de estudio de la presente investigación es el principio de juridicidad dado que los funcionarios de Administración tributaria no han podido entender su significado al emitir resoluciones contrarias a derecho.

El sujeto de estudio de la presente investigación es la Superintendencia de Administración Tributaria específicamente el departamento jurídico de la misma, ya que en este se emiten las resoluciones y actos administrativos que carecen del principio de juridicidad.

## HIPÓTESIS



Se deben definir los instrumentos legales en los efectos jurídicos en la falta de cumplimiento del principio de juridicidad en los actos y resoluciones de la administración tributaria en Guatemala, debido a que la mayoría de funcionarios de la administración tributaria no son expertos en dicha materia y carecen de los conocimientos suficientes para poder emitir una resolución que cumpla con las exigencias de la juridicidad. En la actualidad se emiten resoluciones que se alejan de la legislación tributaria, debido a que no se aplica correctamente con lo establecido en la constitución política de la república de Guatemala y la ley de lo contencioso administrativo. Por lo que es esencial que la superintendencia administración tributaria contrate personal idóneo y con la capacidad instalada suficiente, que tenga la formación necesaria con el fin de dictar resoluciones apegadas a derecho.



## COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Se pudo constatar por medio del método analítico que la hipótesis fue comprobada, en virtud de que los funcionarios que fungen en la administración tributaria no poseen los conocimientos jurídicos para comprender la función del principio de juridicidad en los actos y resoluciones que emiten, por lo cual al momento de emitir dichas decisiones transgreden los derechos de los administrados por no cumplir con las exigencias que merece el principio de juridicidad. Se analizaron resoluciones referentes a cobro de tributos y devolución de los mismos, la mayoría de estos fallos conculcan el derecho de debido procedimiento de los administrados ya que no reúnen los requisitos que demanda una resolución de carácter administrativo.

Es por eso que se hace indispensable y necesario contratar personal idéo y capacitado por parte de la administración tributaria por medio de un concurso de oposición objetivo y no parcializado, con el fin de emplear personal capacitado, preferentemente estudiantes de derecho que posean los conocimientos jurídicos y técnicos para emitir resoluciones conforme a derecho y de esta manera cumplir con las exigencias de la juridicidad que *para la mayoría de funcionarios en toda la administración pública no han comprendido cuál es su función y que finalidad tiene este principio, ya que lo confunden indistintamente con el principio de legalidad.*



## ÍNDICE

**Pág.**

INTRODUCCION .....	i
--------------------	---

### CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo .....	1
Antecedentes .....	1
1.2 Definición .....	8
1.3 Principios .....	9
Principio de legalidad .....	9
1.3.2 Principio del debido procedimiento .....	9
1.3.3 Principio de impulso de oficio .....	10
1.3.4 Principio de razonabilidad .....	10
1.3.5 Principio de imparcialidad .....	10
1.3.6 Principio de informalismo .....	11
1.3.7 Principio de presunción de veracidad .....	11
1.3.8 Principio de conducta procedimental .....	11
1.3.9 Principio de celeridad .....	12
1.4 Características .....	12
1.4.1 Derecho joven .....	12
1.4.2 No ha sido codificado .....	13
1.4.3 Derecho subordinado .....	13
1.4.4 Derecho autonomo .....	13
1.4.5 Derecho dinamico .....	13

### CAPÍTULO II

**Pág.**

2. Principio de juridicidad .....	15
2.1 Definición .....	15
2.2 Antecedentes .....	17
2.3 Diferencia entre el principio de legalidad y el principio de juridicidad .....	17



2.4 Diferencia entre legislación y derecho .....	24
2.5 Alcance del principio de juridicidad .....	23
2.6 El principio de juridicidad en la legislación guatemalteca .....	25

### CAPÍTULO III

	Pag.
3. El procedimiento administrativo .....	27
3.1 Definición .....	27
3.2 Características del procedimiento administrativo .....	29
3.3 Principios del procedimiento administrativo .....	32
3.3.1 Principio de legalidad .....	32
3.3.2 Principio de del debido proceso .....	33
3.3.3 Principio de impulso de oficio .....	34
3.3.4 Principio de razonabilidad .....	34
3.3.5 Principio de informalismo .....	35
3.3.6 Principio de presunción de veracidad .....	35
3.3.7 Principio de conducta procedimental .....	36
3.3.8 Principio de celeridad .....	36
3.3.9 Principio de eficacia .....	37
3.3.10 Principio de verdad material .....	37
3.3.11 Principio de participación .....	38
3.3.12 Principio de simplicidad .....	38
3.3.13 Principio de predictibilidad .....	39
3.3.14 <i>Principio de control posterior</i> .....	39
3.4 Diferencia entre procedimiento administrativo y proceso .....	40
3.5 Etapas del procedimiento administrativo .....	43
3.5.1 Inicio del expediente .....	43
3.5.2 Resolución de tramite .....	45
3.5.3 <i>Notificaciones</i> .....	45
3.5.4 Practica de las diligencias ordenadas .....	46
3.5.5 Análisis de la evidencia o información recabada .....	46
3.5.6 Resolución del procedimiento administrativo .....	47

## CAPÍTULO IV



**Pág.**

4. Efectos jurídicos del incumplimiento de la juridicidad en los actos y resoluciones de la administración tributaria en Guatemala .....	49
4.1 Definición de acto administrativo .....	51
4.2 Elementos del acto administrativo .....	52
4.3 Características del acto administrativo .....	54
4.4 La jurisdicción contenciosa administrativa .....	55
4.5 El proceso contencioso administrativo .....	57
4.6 La vía administrativa y judicial en el procesal administrativo .....	58
4.7 El proceso contencioso administrativo actual en el ordenamiento jurídico guatemalteco .....	61
<b>Conclusion discursiva</b> .....	<b>66</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>68</b>



## INTRODUCCIÓN

La presente investigación se llevó a cabo para demostrar el desconocimiento que tienen los funcionarios públicos de la Superintendencia de Administración Tributaria en lo referente al principio de juridicidad, debido a que en los actos y resoluciones que emiten no revisten las exigencias de dicho principio, en virtud que tienen a confundirlo con la legalidad y esto genera una problemática al momento de resolver las peticiones efectuadas por los administrados.

Ante la problemática se planteó la hipótesis de que esto surge debido a la falta de capacidad instalada de los funcionarios de la Superintendencia de Administración Tributaria por carecer de los conocimientos jurídicos necesarios para poder tomar decisiones que cumplan con los requisitos que exige la juridicidad.

Como parte de la investigación se expusieron los elementos que deben revestir los actos y resoluciones de los funcionarios públicos de las peticiones que efectúen los recurrentes y garantizar de esta forma el debido proceso.

Para solucionar esto se debe implementar un procedimiento por oposición idóneo en la contratación de funcionarios expertos en materia tributaria y administrativa por parte de la Superintendencia de Administración Tributaria, ya que en la actualidad la mayoría de sus funcionarios no poseen los conocimientos necesarios para emitir



actos y resoluciones apegadas a derecho, ya que es muy evidente no solo en la Administración Tributaria, sino que en toda la administración pública la falta de preparación que tienen los funcionarios al momento de tomar decisiones que requieren de conocimientos jurídicos.

Con la presente investigación pretendo contribuir a esclarecer el problema que surge en la administración pública y específicamente en la Administración Tributaria entre la juridicidad y legalidad, ya que son dos principios totalmente distintos y que suelen confundirlos indistintamente, en virtud de que la Constitución Política de la República de Guatemala exige de los funcionarios públicos dictar actos y resoluciones cuando sean solicitudes efectuados por los administrados apegadas a derecho.



## CAPÍTULO I

### 1. Derecho administrativo

#### 1.1 Antecedentes

Derecho Administrativo es una área del Derecho de naturaleza jurídica Pública, y es *relativamente una área del Derecho nueva en relación con las áreas más antiguas como lo son el Derecho Civil y el Derecho Penal*, es necesario aclarar que el derecho administrativo es la área del derecho que engloba el agrario y el del trabajo y lo mismo acontece con el derecho fiscal que comprende el área tributaria y el derecho aduanero entre otros así como el derecho electoral encontrándose todos estos dentro del ámbito del derecho público.

Desde fines del siglo XVII, el Derecho Público y luego el Derecho Administrativo inician una lucha paralela al desenvolvimiento de las transformaciones sociales, recogen y transforman en principios jurídicos lo que forma la necesidad estable o constante de los anhelos de los grupos humanos. A partir de estos momentos el vuelo del Derecho Público es rápido e incontenible. El futuro reserva un lugar referente al Derecho que tiene por misión la protección del interés general, a la organización de los servicios públicos y al desarrollo nacional, regulando o tratando de regular las relaciones de los particulares como tales ante el ente gobernante en su actuar como rector del desarrollo social.



Los primeros antecedentes de Derecho Administrativo se identifican desde los orígenes de las primeras civilizaciones. Como dice el autor Georges Veddel, “todo país civilizado poseería un derecho administrativo, puesto que necesariamente posee un conjunto de normas que rigen la acción de la administración.

Es entonces desde el Imperio Romano, los Estados monárquicos absolutistas de la Edad Media y el período de colonización de América, cuando tienen inicio las primeras instituciones y normas del poder político público, y que la doctrina cita ha sido el primer punto de partida de la creación de leyes que los gobiernos debían cumplir con cierta rigurosidad y que normaban las relaciones entre administración y personas comunes, por lo que desde ese entonces ya estaba presente la noción del Derecho Administrativo, aunque las limitaciones eran amplias e imperaba el “Estado de Policía” ya que el poder de los monarcas era ilimitado.

Fue la Revolución Francesa de 1789 y el concepto jurídico de “Estado de Derecho” que ésta impuso en el ordenamiento jurídico francés, con influencia en todo el mundo, lo que dio inicio a la primera etapa del Derecho Administrativo. El “Estado de Derecho” proclamado por la Revolución Francesa significaba que las reglas de gobierno y el respeto a los derechos de las personas, eran de obligatorio cumplimiento tanto para gobernados como gobernantes. En adición a esto primero, el otro punto crucial que los autores indican como elemento sustantivo para considerar la existencia de un Derecho Administrativo a



partir de la Revolución, fue la separación de los regímenes jurídicos y normas que habían de aplicarse a las autoridades, de las que eran aplicables a los ciudadanos. <sup>1</sup>

Los objetivos y fines del Estado han evolucionado considerablemente a través de la historia. Desde Aristóteles hasta fines del siglo XVII, se consideraba que el Objeto del Estado consistía en la aplicación y realización del Derecho, es decir, elaborar, ejecutar y aplicar las leyes; es decir, que no se consideraba que el Estado estuviera relacionado con el bienestar, ni mucho menos con los servicios públicos y ni con la protección de quienes lo necesitaren. Más tarde se asignó al Estado la función de protección de la vida humana, la libertad de la propiedad y la seguridad de los derechos individuales de todos los habitantes.

Modernamente se considera además que el Estado, por medio de la Administración Pública, tiene por objeto la gestión o prestación de los servicios públicos; y su actividad administrativa no puede limitarse; sino por el contrario su objetivo es servir fundamentalmente a los intereses de la colectividad, tanto en los aspectos económicos, como también en los sociales y políticos. Al analizar la interpretación de la evolución de la Administración del Estado de Guatemala, Jorge Mario Castillo González, dice que la administración del Estado de Guatemala tiene su origen en la comunidad indígena, o lo que se les ha denominado como Pueblos Originarios.

---

<sup>1</sup> Serra rojas Andrés, **Derecho administrativo** 1977, Pág. 17



No obstante que en sus inicios, las comunidades indígenas que ocuparon el territorio que actualmente corresponde al Estado de Guatemala, abarcaron toda el área que actualmente ocupa la península de Yucatán, y toda centroamericana, no constituyeron un Estado en la forma que hoy se conoce; las funciones estatales administrativas las encontramos en las formaciones estatales más primitivas y hasta en relaciones de estricto tipo social, funciones que la teoría dominante suele considerar como pre estatales en virtud de que carecen de ese carácter de estabilidad que suele exigirse tradicionalmente. El jefe de la horda nómada realiza funciones de señor y de jefe del ejército y a veces de sumo sacerdote.

Si las comunidades indígenas de los pueblos originarios no alcanzaron la forma de Estado, por lo menos constituyeron funciones pre estatales donde el gobierno y la religión formaron una misma entidad, o donde el rey o el príncipe ejerció funciones de señor y de jefe del ejército, apoyándose necesariamente en una administración, cuya precisión solo es posible actualmente mediante la analogía con formaciones pre estatales europeas y americanas. El periodo clásico maya es el más avanzado, y durante este periodo los mayas no alcanzan a constituir un imperio, pero poseen una organización social estructurada con base en la jerarquía.

Los múltiples datos reunidos por los estudiosos de la civilización maya, considerados como la sociedad originaria, asentadas en el continente americano, antes de la llegada del castellano a éstas tierras, permite la conclusión de que los mayas alcanzaron desarrollo



equivalente a la actividad pre-estatal material, no formal, con cierta administración indiferenciada en relación con la legislación y la justicia. Sobrevino la conquista española y ésta no destruyó en su totalidad todos los elementos de la administración indígena, sino que los conservó y los aprovechó en su propio beneficio; esta circunstancia, precisamente, permite proyectarlo hasta el presente. La conquista consumada en los años de 1523 y 1524, significó la substitución de la organización militar y religiosa de los indígenas, principalmente en los pueblos Quiché, Cakchiquel y Tz'utujil. Este hecho de por sí importante equivale a la destrucción parcial del poder político religioso que durante siglos gobernó a las comunidades indígenas.

La dureza de la conquista española pudo destruirlo todo y establecer un nuevo orden, sin embargo, cayó en un inevitable período de transición. Los españoles propiciaron la intervención del indígena en la vida económica y social sobre la base de una población indígena mayoritaria y naturalmente, esta realidad era prevista por la legislación española que prohibía la venta de licores, combatía el lujo, castigaba los vicios, estimulaba los matrimonios, reglamentaba con humanidad el trabajo y del indio y lo hacía propietario.

La observación de toda legislación al respecto, siempre fue relativa, pero tuvo por finalidad, la supervivencia de los españoles, la cual se apoyaba en el trabajo de los indígenas, circunstancia que a la postre determina que subsistan algunas formas administrativas indígenas dentro de la Colonia.



Los anteriores son algunos elementos de lo que puede definirse como actividad administrativa durante la época de transición que en Guatemala concluye a partir del momento en que se estableció, gradualmente la administración colonial. La legislación española paulatinamente sustituyó lo que debía de ser la legislación indígena; los españoles introdujeron por medio de su legislación el régimen de propiedad privada individual, haciendo a un lado el tradicional derecho de propiedad común de los indígenas, despojándolos de la tierra y dándosele en propiedad exclusiva a los españoles, criollos y mestizos, este despojo se acentúa durante la vida independiente de Guatemala y el cual represento un rudo golpe para la mentalidad de los indígenas.

Durante la colonia la actividad administrativa es realizada por cuatro instituciones: la monarquía, la casa de la contratación de Sevilla, el consejo de indias y la juta de guerra. Inevitablemente la colonia genera burocracia, y pronto se convierte en un mal endémico de la administración de Guatemala, del cual no son ajenas las administraciones de indias. El mal de la burocracia se refiere más que todo al excesivo número de empleados y su deficiente desempeño, del cual no pudo escapar la colonia; de tal manera que algunos de los vicios de la administración guatemalteca tienen su raíz en la colonia.

Para concluir con la administración colonial podemos decir que esta administración formaba parte de la monarquía castellana, y esta colonia, la integraba una comunidad pre-estatal canalizada preponderantemente a la imposición y cobro de tributos, ya que la recaudación de los mismos era parte importante para la defensa de los intereses de la monarquía y esta exigencias tributarias impulsan a la creación de reducciones indígenas, que posteriormente se convierten en pueblos, y éstos en Cabildos o Ayuntamientos,



integrados por indígenas. Durante la vida independiente del país, los cabildos pasan a formar las primeras municipalidades indígenas.

El ayuntamiento, como se le denomina indistintamente, referido a los límites locales, es parte importante de la administración central y está integrada por Alcaldes, procuradores y fieles, quienes son electos por los habitantes de las ciudades y villas, en la misma forma que las ciudades feudales de la España Monárquica; la Administración Colonial corresponde a una comunidad pre-estatal, pero de avanzada organización, circunstancia que influyó en la futura Constitución de Guatemala.

El origen del Derecho Administrativo guatemalteco, tiene como fuente histórica, las propias leyes de indias o sea el ordenamiento jurídico colonial heredado de España, el cual a su vez, individualmente había recibido las corrientes de influencias del Derecho Romano, Francés, Inglés, y en cuanto a la Administración Pública, las leyes que regulaban su funcionamiento nacieron con el Derecho Español y a medida que se robustecían los ordenamientos jurídicos propios se integró el Derecho Administrativo guatemalteco, el cual continúa su perfeccionamiento mediante la aplicación de la gran gama de leyes que en forma supletoria tenemos que aplicar, con el objeto de satisfacer las peticiones que los particulares dirigen a la Administración. <sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Castillo González, Jorge Mario. Interpretación de la Evolución de la Administración de Guatemala. Revista del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, No. 16 del mes de julio a diciembre de 1982. (consultado 8 de febrero de 2019)



## 1.2 Definición

Es aquella área del derecho público que norma la administración pública, la función administrativa y la relación entre los particulares; asimismo, comprende el conjunto de casos reales que norman la organización, funcionamiento, poderes y deberes de la Administración pública en sus relaciones con otros sujetos.<sup>3</sup>

Conjunto de normas jurídicas y principios de derecho público interno, que norma la organización y actividad de la administración pública, las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, las relaciones entre los órganos y su control.<sup>4</sup>

Es el conjunto de principios, teorías, doctrinas, instituciones y normas jurídicas que estudian, norman y resuelven conflictos que surgen entre el administrado y el administrador.

---

<sup>3</sup> MARIENHOFF, Miguel S. **Tratado de Derecho Administrativo** tomo I. Pág. 23

<sup>4</sup> [www.estuderecho.com](http://www.estuderecho.com). (consultado 10 de febrero de 2019)



## **1.3 Principios**

### **1.3.1 Principio de legalidad**

Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

### **1.3.2 Principio del debido procedimiento**

Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.



### **1.3.3 Principio de impulso de oficio**

Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

### **1.3.4 Principio de razonabilidad**

Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

### **1.3.5 Principio de imparcialidad**

Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.



### **1.3.6 Principio de informalismo**

Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

### **1.3.7 Principio de presunción de veracidad**

En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

### **1.3.8 Principio de conducta procedimental**

La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna



regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal.

### **1.3.9 Principio de celeridad**

Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.<sup>5</sup>

## **1.4 Características**

### **1.4.1 Derecho Joven**

Porque surge con la revolución francesa y nace como producto del surgimiento del estado de derecho.

---

<sup>5</sup> Gordillo Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo* 2009, Pág. 29



#### **1.4.2 No ha sido codificado**

En derecho administrativo no se puede hablar de codificación son lo externo de las competencias administrativas.

#### **1.4.3 Derecho subordinado**

Porque depende de una ley superior, en este caso la constitución y demás leyes constitucionales.

#### **1.4.4 Derecho autónomo**

Es autónomo por la especialización y relaciones que regula, basados en el principio de normatividad que lo informa.

#### **1.4.5 Derecho dinámico**

Es dinámico por la naturaleza del servicio y por la labor que desarrolla la administración pública que se encuentra en constante cambio, más que todo en los procedimientos.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibíd.*, Pág. 35





## CAPÍTULO II

### 2. Principio de juridicidad

#### 2.1 Definición

El principio de la juridicidad, también conocido como de legalidad objetiva se refiere de manera contundente a la aplicación razonada y jerárquica de los grandes principios jurídicos como la justicia y la equidad, los cuales no solo los podemos encontrar en el ámbito constitucional, sino que nos llevan hacia un ámbito supraconstitucional.<sup>7</sup>

Por el principio de juridicidad o juricidad, se entiende la tendencia o criterio favorable al predominio de las soluciones de estricto derecho en los asuntos políticos o sociales. El vocablo presenta importancia jurídica por cuanto preconiza el imperio del Derecho sobre el uso de la fuerza. Los gobiernos de facto estiman la fuerza por encima de la juridicidad.”<sup>8</sup>

El principio de juridicidad es la aplicación del derecho a los actos o resoluciones que emita el *órgano administrativo para los administrados*. Consiste en que el funcionario o empleado público debe emitir sus resoluciones conforme a derecho, es decir no puede limitarlas solamente a los principios generales del derecho ni los principios especiales del

---

<sup>7</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel A., *El control de convencionalidad en la administración pública*, Pág. 161

<sup>8</sup> Osorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Pág. 408



derecho administrativo, sino que debe aplicar todos los elementos de la ciencia en sus actos y resoluciones tales como teorías, doctrinas e instituciones.

No se debe confundir este principio con el apego a la irrazonabilidad de la norma reglamentaria, como supuesto cumplimiento de la ley. Más bien este principio se refiere a que en el dictado de un acto o decisión administrativa, la administración pública haya agotado todos los medios para investigar los hechos que determinan tal accionar y que estos hechos se adecuen a lo que realmente aconteció, estableciendo una adecuada relación entre la norma y los hechos.<sup>9</sup>

Lo que se busca con este principio es la verdad material, el conocimiento de la realidad. No es posible que la administración se quede con el mero estudio de las actuaciones, sino que debe buscar los medios por los cuales, al momento del dictado de la decisión, se conozcan todas aquellas cuestiones que permitan el conocimiento exacto o lo más próximo a los hechos.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. 2. La defensa del usuario y del administrado, Pág. 8

<sup>10</sup> Aberastury (h), Pedro y Cilurzo, María Rosa, *Curso de procedimiento administrativo*, Pág. 29.



## 2.2 Antecedentes

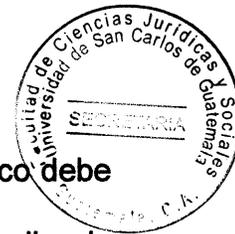
La creación del principio de juridicidad ocurre en 1950. Su finalidad es restablecer el sometimiento de toda actividad administrativa a la ley y al derecho (incluida la doctrina y los principios jurídicos). En los Estados de facto y en las dictaduras se consagra la discrecionalidad y en los Estados de Derecho se consagra la legalidad y la juridicidad. A partir de 1970 el fenómeno del constitucionalismo impone la juridicidad. Este fenómeno establece gobiernos basados en normas constitucionales formales y en elecciones generales, obligando a la supresión de los gobiernos autocráticos. Se consolidan los estados de derecho basados en una constitución escrita en la que se incluyen principios jurídicos elevados a la categoría constitucional. El conjunto de estos principios conforma el fundamento de la juridicidad.<sup>11</sup>

## 2.3 Diferencia entre el principio de legalidad y el principio de juridicidad

Por principio de cuentas conviene dejar en claro qué se entiende por legalidad a efecto de poder hablar de ella válidamente. La palabra legalidad proviene del latín *Legalis*, que significa relativo o conforme a las leyes. Lo anterior claramente se refiere al hecho de que algo se encuentra prescrito y conforme a la ley, lo que nos lleva a pensar en una cualidad de algo, particularmente de la actuación del poder público. El principio de legalidad

---

<sup>11</sup> Castillo González, Jorge Mario, *Derecho administrativo*, Pág. 24



implica entonces, que todo acto de autoridad, o mejor dicho de un órgano público debe encontrarse debidamente fundado y motivado conforme a derecho, lo que implica la sujeción del poder público a la ley, circunstancia que constituye la base de un Estado de Derecho.<sup>12</sup>

El principio de legalidad alude a la conformidad o regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, por lo que opera en todos los niveles o en grados de la estructura jerárquica del orden jurídico.<sup>13</sup>

Por su parte, Rolando Tamayo señala lo siguiente respecto del principio de legalidad: El principio de legalidad es presupuesto en todo el discurso jurídico, tanto en la descripción (textos y tratados) como en la argumentación (alegatos). El principio opera en dos niveles: descriptivo y justificativo. El tenor del principio podría formularse así: Todo acto jurídico (orden, decisión, mandato) supone una norma jurídica que confiere facultades; todo *poder o facultad requiere necesariamente de fundamentación jurídica. La legalidad debe controlar los actos de los funcionarios.*<sup>14</sup>

*Conviene partir de una definición de nos deje ver con toda claridad cuál es la diferencia entre principio de juridicidad y de legalidad. El principio de la juridicidad, también conocido*

---

<sup>12</sup> Israel Arvizu Galván, Nohemí Bello Gallardo y José Fernando Vázquez Avedillo, **Principio de Legalidad vs. Principio de Juridicidad: Evolución Constitucional en México**, Pág. 2

<sup>13</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesus, *Enciclopedia Jurídica mexicana*, Pág. 775.

<sup>14</sup> TAMAYO y SALMORÁN, Rolando, **Los publicistas medievales y la formación de la tradición política de occidente**, Pág. 214



como de legalidad objetiva se refiere de manera contundente a la aplicación razonada y jerárquica de los grandes principios jurídicos como la justicia y la equidad, los cuales no solo los podemos encontrar en el ámbito constitucional, sino que nos llevan hacia un ámbito supraconstitucional.<sup>15</sup>

Atendiendo a lo anterior, podemos decir que la juridicidad puede ser entendida como la adecuación del principio de legalidad a la estructura compleja y sistemática actual de la Ley, misma que ya no se identifica solamente con las reglas, sino también con principios y valores no positivizados necesariamente, de manera que la estructura normativa va más allá de lo que tradicionalmente se conocía bajo la mirada del positivismo (kelseniano), circunstancia que nos lleva a pensar en el derecho como un todo sistémico;

Lo que de forma clara rebasa por mucho la idea primigenia de legalidad, sin que ello signifique que la destruye, por el contrario, parte de ella y la potencializa respecto de los efectos que debe alcanzar, pues la legalidad puede ser identificada como un sistema cerrado y la juridicidad es predominantemente abierto. La ley escrita, considerándola en una dimensión infra constitucional o incluso constitucional no puede ni debe ignorar un orden axiológico supra positivo y por tanto supraconstitucional, rompiéndose con ello la idea positivista de la *grundnorm* o norma fundante.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel A., *El control de convencionalidad en la administración pública*, Pág. 161

<sup>16</sup> Israel Arvizu Galván, Nohemí Bello Gallardo y José Fernando Vázquez Avedillo, *Principio de Legalidad vs. Principio de Juridicidad: Evolución Constitucional en México*, Pág. 10



La juridicidad como principio debe entenderse como una idea de respeto y preocupación para todo el sistema regulatorio en un país, el cual es construido por normas, principios y valores, axiológicamente y teleológicamente jerarquizados, atendiendo siempre al respeto absoluto de los derechos humanos de la persona.

De lo anterior se desprende la imperiosa necesidad de ajustar los ordenamientos jurídicos a un nuevo esquema de flexibilidad tendiente a adaptar las instituciones legales de acuerdo a los elementos que han sido reconocidos con fuerza normativa autónoma y propia, con especial énfasis a los principios constitucionales tendientes a proteger la dignidad humana. Para concluir, la interpretación adecuada del fenómeno de la juridicidad representa en esencia, la superación de la legalidad estricta.<sup>17</sup>

Una de las primeras diferencias notorias que existe entre ambos principios es que el principio de juridicidad es el género y el principio de legalidad es la especie, debido que la juridicidad le da vida a la legalidad, es decir no puede existir el principio de legalidad sin el principio de juridicidad. El principio de legalidad tiene su fundamento en la norma jurídica y por esa razón los funcionarios o empleados públicos dentro de la administración pública deben emitir sus resoluciones o actos de forma reglada. El principio de juridicidad tiene su fundamento en el derecho, es decir en la ciencia, no se limita solamente en la aplicación en la norma jurídica, la juridicidad tiene una aplicación más amplia en los principios, doctrinas y por ende instituciones.

---

<sup>17</sup> Ibid, Pág. 13



## 2.4 Diferencia entre legislación y derecho

Se suelen confundir los conceptos de legislación y derecho, debido a la mala formación que recibimos dentro de las aulas, en virtud de que nos adoctrinan que dichos conceptos son sinónimos algo que es totalmente erróneo ya que derecho y legislación no son sinónimos y entender la diferencia entre ambos nos otorga una herramienta científica para poder comprender las instituciones normadas en el ordenamiento jurídico guatemalteco.

Para entender que es derecho debemos de partir que existen dos clases de ciencias, las ciencias normativas y las ciencias explicativas, las primeras norman el fenómeno es decir lo describen y las segundas explican el fenómeno. Al tener claro esto, la ciencia del derecho se encuadra dentro de las ciencias normativas ya que norma fenómenos, los describe en una norma jurídica, pero para que a una ciencia se le considere como tal *debe reunir ciertos elementos esenciales los cuales son: Principios, teorías, doctrinas, instituciones y normas jurídicas.*

*Los principios son las líneas directrices o matrices donde se construye la ciencia del derecho sin los cuales esta se extingue, los principios son sinónimo de vital, ejemplo de esto es que pasaría con una persona que dejara de respirar, pues moriría por falta de oxígeno entonces estaríamos a que respirar es un principio para la persona, lo mismo sucede con la ciencia del derecho sin los principios esta se extingue. Las teorías son las*



ideas, suposiciones que tratan de explicar el fenómeno a partir del razonamiento, la experiencia y la observación, las teorías vienen siendo las posibles causas del fenómeno social.

Al comprobar las teorías estas se convierten en doctrinas y estas son el conjunto de conocimientos comprobados, la doctrina la encontramos en libros, textos e incluso en las tesis de licenciatura, maestría y doctorado, la doctrina es la comprobación del fenómeno social.

Ahora bien, para poder comprender que es una institución jurídica debemos determinar que esta es una construcción jurídica que posee principios, teorías, doctrinas, en otras palabras la institución es la forma del fenómeno en la ciencia del derecho, es como se identifica el fenómeno en la ciencia, un ejemplo de esto sería si no existiera el fenómeno de matrimonio no estaría normado en el código civil, definitivamente que no debido a que *nunca se dio una conducta en la sociedad que pueda describirse como matrimonio y por ende nunca podría construir una institución para identificar y darle forma legal a dicho fenómeno.*

El último elemento de la ciencia del derecho es la norma jurídica y esta no es más que la forma que tiene la ciencia del derecho de hacerle saber el contenido a los administrados, debido a que la ciencia del derecho es muda y la única forma que tiene de comunicarle su contenido a los administrados es por medio de la norma jurídica en un lenguaje



codificado, es decir un lenguaje técnico y jurídico que solo los científicos del **derecho** pueden entender. En conclusión, la legislación es un elemento de la ciencia del derecho, es la forma que tiene la ciencia de hacerle saber su contenido a los administrados.

## **2.5 Alcance del principio de juridicidad**

Una de las características fundamentales de los recursos administrativos y por lo tanto del procedimiento administrativo mismo, es que son objetivos. Ello significa que ha de interpretarse que tienden no solamente a la protección del recurrente o a la determinación de sus derechos, sino también a la defensa de la norma jurídica objetiva, con el fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento administrativo.<sup>18</sup>

Debe entenderse que la acción administrativa ha de ser conforme a derecho y a los principios generales del derecho administrativo como la interdicción de arbitrariedad, la necesidad de contar con sustento fáctico suficiente y adecuado, la necesaria motivación del acto, la inexistencia de desviación de poder, etc.<sup>19</sup>

Por ello es que hay también interés público en que se proceda a su sustanciación y por ende en la amplia e integral tramitación y decisión de los recursos y reclamaciones

---

<sup>18</sup> Heredia, Horacio H., "Los medios administrativos para la protección de los administrados," en Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires, Pág. 251, 254

<sup>19</sup> Domingo Juan, "El deber de control preventivo," Pág. 405



administrativas de los particulares y usuarios. Ese interés público hace también nacer judicialmente un derecho a la vigencia del principio de juridicidad en la administración.

En virtud de este principio, se explica, como veremos, que el procedimiento tenga carácter instructorio y que la autoridad pueda proceder de oficio, que prive en él el principio de la verdad material, por oposición a la verdad formal, que exista amplitud para considerar bien interpuestos los recursos y reclamaciones, facilitando así en lo posible el control de los superiores jerárquicos sobre la buena marcha y legalidad de la administración pública y sus servicios dependientes en forma monopólica. De allí se desprende, también, que el desistimiento del recurrente no exima a la administración de la obligación de determinar si existe o no la ilegitimidad aducida y resolver el recurso y que incluso el fallecimiento del recurrente no varíe tal conclusión.<sup>20</sup>

## **2.6 Fundamento legal del principio de juridicidad en la legislación guatemalteca**

El principio de juridicidad o legalidad objetiva lo encontramos normado en la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 221, el cual establece, Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, su función es de controlar la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del

---

<sup>20</sup> Op. Cit, Pág. 42



Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas.

Este principio está poco normado en la legislación guatemalteca y es congruente debido a que si este estuviera descrito como institución en el ordenamiento jurídico dejaría de ser principio de juridicidad y mutaría en el principio de legalidad.





## CAPÍTULO III

### 3. El procedimiento administrativo

#### 3.1 Definición

La idea jurídica de proceso puede ser concebida muy en general, en sentido amplio, como una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de llegar a un acto estatal determinado, destacando entonces en el concepto la unidad de los actos que constituyen el proceso y su carácter teleológico, es decir que éstos se caracterizan por estar encaminados en su conjunto a un determinado fin.

En este sentido amplio habría proceso en cualquier función estatal y podríamos hablar entonces de: a) Proceso judicial (civil, penal, comercial, contencioso administrativo); b) proceso legislativo (es decir, el conjunto de actos parlamentarios que tienen por fin el dictado de una ley); c) proceso administrativo (el conjunto de actos de la administración que tienen por objeto la emanación de un acto administrativo).<sup>21</sup>

En ese concepto no interesaría, pues, quién dicta los actos que integran y resuelven el proceso: Bastaría que sea el sujeto activo de la función pública, en cualquiera de sus especies, pudiéndose definir entonces al proceso como la serie o sucesión de actos

---

<sup>21</sup> Ballbé, Manuel, "La esencia del proceso (El proceso y la función administrativa)", pág. 5 y ss., Pág. 30.



coordinados que fijan los datos según los cuales ha de ejecutarse la función pública, con derecho del sujeto o sujetos pasivos de la misma a participar, con el sujeto activo, en su formación.”<sup>22</sup>

El procedimiento administrativo no es más que la secuencia ordenada de actuaciones que se realizan dentro de la poliforme actividad del estado con la finalidad de obtener un pronunciamiento legal dentro de las facultades de las que están investidas las diversas entidades públicas, así como entidad privadas premunidas de administración por delegación de facultades o por concesión, como ocurre en el caso de las empresas privadas administradoras de servicios públicos.

Desde este punto de vista, el procedimiento administrativo resulta de importancia sustancial para los administrados por cuanto las normas del Derecho administrativo necesitan de reglas procesales para poder materializarse en el mundo de la realidad, así *es que nace el procedimiento administrativo.*

Dentro del estado democrático de derecho el procedimiento no solo es una simple *secuencia de actuaciones de los administrados ante las entidades públicas, sino que se convierte en una garantía formal del ciudadano por cuanto la actividad procesal de la administración debe desarrollarse mediante un trámite pre establecido, igual con los*

---

<sup>22</sup> Ibid, Pág. 38



mismos requisitos para todos los casos similares, además deben respetarse y tenerse en consideración durante su desarrollo los principios que orientan al procedimiento administrativo, lo cual convierte al procedimiento en una garantía formal, cuanto más si tiene por finalidad el ejercicio del derecho de petición con la obligación de obtener una respuesta por parte de la Administración, que es un derecho constitucional.

El procedimiento no solo es una garantía, sino que es un medio rápido y eficaz para la satisfacción del interés general mediante la adopción de medidas y decisiones necesarias por parte de los órganos gubernamentales o por las entidades privadas premunidas de competencia, para interpretar ese interés, las que a su vez se constituyen en parte del procedimiento y árbitro o director del mismo. Bien decía el profesor Edgar Bodenheimer *que la Administración se convierte de esta manera en un medio de control social.*<sup>23</sup>

### **3.2 Características del procedimiento administrativo**

Las características del procedimiento administrativo según el autor Jorge Mario Castillo Gonzales son las siguientes:

a) Sencillez. Esta característica exige un procedimiento sin mayores complicaciones, es decir, desprovisto de exageradas y ostentosas diligencias;

---

<sup>23</sup>[http://files.uladech.edu.pe/docente/17882157/Derecho\\_Procesal\\_Administrativo/SESION%2001/Contenido\\_01-1.pdf](http://files.uladech.edu.pe/docente/17882157/Derecho_Procesal_Administrativo/SESION%2001/Contenido_01-1.pdf). (consultado: 24 de febrero de 2019)



b) Rapidez. Obliga a que el procedimiento se conduzca con claridad y prontitud, es decir, que debe concluir lo antes posible;

c) Informalidad. Permite que ciertos errores, omisiones y deficiencias en que incurre el particular, dentro de un procedimiento administrativo, puedan ser corregidas, por lo cual, el funcionario público debe permitir la subsanación de las mismas.

d) Iniciación de oficio. Consiste en que la administración pública tiene la facultad de iniciar por sí misma el procedimiento administrativo, pues es su obligación actuar en defensa de los intereses públicos.

e) Prueba legal. Obliga a que todo documento aportado por el interesado y cualquier diligencia que se lleve a cabo, constituya un medio probatorio, a favor o en contra de la petición o solicitud, de manera que, el funcionario o empleado debe resolver basándose en lo probado en el expediente.

f) Escrito, sin descartar la oralidad. Las etapas del procedimiento administrativo, desde su inicio hasta finalizar, son casi en su totalidad escritas; sin embargo, como afirma el autor Jorge Mario Castillo González, el procedimiento exclusivamente escrito, atenta contra la sencillez, la rapidez y la informalidad, y el eminentemente oral, va contra la



seguridad del interesado, por cuanto, no deja constancia del trámite; y por ello, lo escrito y lo oral, deben combinarse convenientemente.

g) El procedimiento culmina con una resolución definitiva. Exige que el procedimiento, finalice al dictarse una decisión definitiva, la cual contiene y representa la voluntad de la organización pública y se hace efectiva, a partir del momento en que se comunica al interesado, por medio de la notificación o la publicación, si fuere el caso.

h) La resolución está sujeta a impugnación. Esta última característica, obliga a dar trámite a la impugnación planteada por el particular, en contra de la decisión de la administración, impugnación que tiene lugar, mediante la interposición de los recursos administrativos.



### **3.3 Principios del procedimiento administrativo**

Los grandes principios del procedimiento administrativo son de carácter constitucional, de justicia natural y de derecho supranacional siendo los siguientes:<sup>24</sup>

#### **3.3.1 Principio de legalidad**

También se le conoce como Objetividad Normativa, sin embargo, existe una diferencia sustancial entre uno y otro concepto, pues la objetividad normativa nos lleva únicamente a la necesidad de justificar legalmente las disposiciones que se emiten, en tanto que la legalidad es un concepto mucho más amplio por el cual no solo se debe sustentar legalmente el acto administrativo sino que existe la obligación de integrar el derecho, en otras palabras se espera que el acto emitido no solo sea legal, sino que además de sustentarse en la norma legal esta esté integrada dentro del marco normativo general de modo que se actúe con justicia.

Este principio supone que no existen facultades presuntas sino únicamente las que de manera expresa confiere la norma legal a los entes y a los órganos que la conforman, pero además el principio de legalidad exige que estas facultades sean ejercitadas únicamente dentro de los fines que persigue el ente que ejercita una facultad, en

---

<sup>24</sup>[http://files.uladech.edu.pe/docente/17882157/Derecho Procesal Administrativo/Contenido 04-1.pdf](http://files.uladech.edu.pe/docente/17882157/Derecho%20Procesal%20Administrativo/Contenido%2004-1.pdf). (consultado el 25 de febrero de 2019)



consecuencia, un acto ejercitado con arreglo a las facultades que otorga la ley puede ser nulo si este es contrario a los fines que el ente persigue.

### **3.3.2 Principio del debido proceso**

El principio del Debido Proceso tiene su equivalente en el Derecho Administrativo en el principio del Debido Procedimiento, algunos piensan que este último es una consecuencia de aquél, en realidad no están muy en lo cierto ya que se ha venido confundiendo lo que es proceso con procedimiento.

Bacacorso señala que procedimiento es también la secuencia de actos que se ejecutan dentro de la poliforme actividad del Estado, pero se resuelven mediante el acto administrativo (resolución), obteniendo un pronunciamiento. En tanto que se reserva el nombre de proceso a estos mismos actos cuando son ejecutados por el órgano jurisdiccional, con una notable diferencia en la naturaleza jurídica de ambos.



### **3.3.3 Principio de impulso de oficio**

También se le conoce en la dogmática como Principio de Oficialidad y se refiere a la obligación del instructor del procedimiento de iniciar y mantener la dinámica procedimental sin la necesidad de expresa petición de parte.

### **3.3.4 Principio de razonabilidad**

El origen de este principio lo encontramos en los elementos del Acto Administrativo (causa, objeto, forma y finalidad), concretamente lo encontramos en el Objeto y es así que la razonabilidad es uno de sus requisitos del acto administrativo junto con la licitud, la certeza y determinación concreta, la posibilidad física y, la moral. El Doctor Danós Ordoñez señala que este principio postula la adecuación entre medios y fines, de modo que la Administración Pública no debe imponer ninguna carga, obligación, sanción o prestación más gravosa que la que sea indispensable para cumplir con las exigencias del interés público.



### **3.3.5 Principio de informalismo**

Aparentemente se confunde este principio con el de Tuitividad, sin embargo no es así toda vez que el informalismo se orienta a interpretar la norma en forma favorable para la admisión de las pretensiones del administrado, así como para viabilizar la decisión final, esto se refiere claramente a evitar los requisitos innecesarios en los procedimientos administrativos, tanto al inicio como al momento de resolver, evitando de esta manera no solo cargas innecesarias sino también requisitos y formalidades que bien pueden interpretarse como obstáculos para el inicio y la tramitación de un procedimiento.

Este principio es una garantía a favor del administrado de modo tal que sus intereses no se verán afectados por exigencias formales.

### **3.3.6 Principio de presunción de veracidad**

En realidad, no se trata de una presunción *lato sensu* por la cual habría que dar crédito a todo lo que señale el administrado, cosa inaceptable en los países latinoamericanos donde existe la nefasta costumbre de usar la mentira como instrumento de defensa, se entiende más bien este principio en forma restringida otorgando la presunción de veracidad únicamente a los documentos y a las declaraciones de los administrados, siempre que los presenten conforme a la ley.



### **3.3.7 Principio de conducta procedimental**

Este principio persigue el orden y la buena conducta dentro del procedimiento administrativo, se espera que los administrados, sus representantes, los abogados, y en general todos los partícipes del procedimiento, refiriéndose también al instructor, a los peritos, agentes de la administración en general, testigos y otros, guarden el respeto mutuo, colaboren al desarrollo del procedimiento y realicen sus actuaciones guiados por la buena fe. Se ha incorporado además una regla que prohíbe cualquier interpretación de la norma en contra de la buena conducta procesal, ya sea a favor de la administración o a favor de los administrados.

### **3.3.8 Principio de celeridad**

La actual normativa ha introducido nuevas regulaciones que disciplinan al procedimiento administrativo como por ejemplo mayor amplitud de medios probatorios, mayores formalidades para los actos administrativos, así como para las notificaciones, sin embargo, se persigue que el procedimiento sea dinámico y que se eviten las actuaciones *que puedan dificultar el desarrollo normal del procedimiento.*

Otra de las medidas que obedecen a este principio es que el procedimiento debe durar un máximo de 30 días hábiles, *contrario sensu* los procedimientos deben resolverse antes



de los 30 días, decir fijar plazos menores sin que esto menoscabe la función de control ni desnaturalice los fines propios de los entes administrativos.

### **3.3.9 Principio de eficacia**

Este principio persigue que el procedimiento administrativo cumpla los fines para los cuales ha sido creado, esto es el pronunciamiento oportuno, fundamentado en derecho y dentro de una secuencia procedimental pre establecida.

### **3.3.10 Principio de verdad material**

Este es uno de los principios más conocidos pero tal vez el menos aplicado, la verdad material persigue buscar la verdad de los hechos y no contentarse con simples formalidades. De igual modo en los procedimientos stricto sensu, técnicos, disciplinarios, sancionadores y en los de ejecución debe buscarse la verdad de los hechos expuestos por las partes del procedimiento con la finalidad de emitir un acto administrativo no solo ajustado a la ley sino también a la verdad.



### **3.3.11 Principio de participación**

Se expresa en la obligación que tiene la administración pública de proporcionar a los administrados la información que soliciten, sin la necesidad de expresar la razón que lo motiva, pudiendo solicitar información sobre temas de cualquier naturaleza, salvo los de índole personal o aquellas que están vinculadas con la seguridad nacional, así como las expresamente prohibidas por la ley.

### **3.3.12 Principio de simplicidad**

Este principio persigue que todos los procedimientos administrativos, reglados y no reglados, sean sencillos, eliminándose requisitos innecesarios, en razón de lo cual la ley apela al criterio de la racionalidad, así como de la proporcionalidad entre el trámite, y el fin que persigue el acto administrativo. Por la simplicidad se prohíbe la formación de expedientillos o hijuelos del expediente prohibiéndose las excepciones, tercerías que únicamente son considerados como argumentos de las partes pero que no se tramitan en cuerda separada, sino que se resuelven en la resolución que pone fin a la instancia administrativa.



### **3.3.13 Principio de predictibilidad**

Persigue dotar al administrado de la seguridad sobre cuál será el resultado del procedimiento que se va a iniciar, pues por este principio se ha introducido la obligación que tiene la autoridad administrativa de proporcionar informes verídicos, completos, y confiables sobre cada trámite a quienes lo soliciten. En tal sentido la información puede ser requerida por los administrados o sus representantes para que estos puedan conocer con anticipación el resultado de final que se obtendrá al iniciar un procedimiento predeterminado.

### **3.3.14 Principio de control posterior**

Señala que la tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación del llamado procedimiento de fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y el hecho de aplicar las sanciones pertinentes en caso de que la información presentada no sea veraz. Este principio es el *resultado directo de la aplicación del principio de presunción de veracidad, dado que el control se aplicará en forma posterior a la realización del procedimiento.*



Dado que se asume que la documentación es veraz y se establece la asignación inmediata del derecho, la Administración Pública, en mérito de consideraciones de interés público, debe establecer mecanismos de fiscalización de la documentación presentada. Ello permite además que el Estado no renuncie a su función fiscalizadora, sin que ello perjudique a los administrados en la tramitación de los procedimientos administrativos.<sup>25</sup>

### **3.4 Diferencia entre procedimiento administrativo y proceso**

La noción tradicional ha dejado paso a la concepción moderna que distingue proceso de procedimiento, identificando con el primer nombre a la actividad propia de la función judicial, en tanto que con el segundo se identifica a una actividad propia de la administración pública. Ahora bien, no es una cuestión de nombres, sino que se trata de institutos que tienen diferencias bien marcadas que bien valen señalar para evitar las confusiones del pasado.

Por ejemplo: El proceso es propio de la función judicial, el procedimiento es propio de la administración pública. Todo proceso se inicia a solicitud de parte, el procedimiento *puede iniciarse de oficio sin que sea necesaria la presencia de un administrado* promoviendo la acción administrativa. Los procesos requieren de la actuación probatoria, los procedimientos abrir el procedimiento a prueba para resolver los casos

---

<sup>25</sup> Christian Guzmán Napuri, *Los principios generales del Derecho Administrativo*, Pág. 249



administrativos, es más existen procedimientos simplificados de aprobación automática que conforman al administrado sin la necesidad de un acto administrativo.

El proceso tiene reglas rígidas, procedimiento tiene reglas flexibles como el principio *pro actione* que permite las actuaciones favorables a la admisión de los escritos de los administrados. El proceso es dirigido por un Juez, el procedimiento es dirigido por un instructor. En el proceso el Juez es imparcial y hacer las veces de árbitro, en el procedimiento el instructor no solo es parte, sino que además es una súper parte por cuanto representa los intereses del Estado, dirige el procedimiento y es quien tiene capacidad para resolver el tema materia de la acción administrativa, lo cual sitúa al procedimiento como una actividad proclive a la arbitrariedad.

El proceso concluye con una sentencia, el procedimiento con un acto administrativo bajo la forma de resolución, conformación, o por silencio, que es una ficción jurídica. Las sentencias deben de ser motivadas, los actos administrativos no requieren ser motivadas obligatoriamente cuando se expresan en conformaciones o cuando conceden los que solicita el administrado, pero requieren motivación en forma obligada solo cuando niegan la pretensión del administrado.

Las sentencias judiciales recaídas en los procesos tienen carácter ultractivo, es decir rigen desde la fecha de su emisión, los actos administrativos pueden tener vigencia anticipada, y cuando es favorable al administrado pueden surtir efectos desde la fecha



en que se presentó la solicitud. Al concluir el proceso la sentencia de última instancia constituye cosa juzgada, la misma que causa estado y no puede ser impugnada, salvo el caso de cosa juzgada fraudulenta, en el procedimiento la resolución de última instancia constituye cosa decidida, la misma que puede ser impugnada en la vía judicial.<sup>26</sup>

### **3.5 Etapas del procedimiento administrativo**

La ley de lo contencioso administrativo Decreto Numero 119-96 del congreso de la República de Guatemala, del artículo uno al artículo seis, establece las fases del procedimiento administrativo, las cuales son las siguientes:<sup>27</sup>

#### **3.5.1 Inicio del expediente**

El expediente administrativo es la serie de actuaciones administrativas debidamente documentadas que reflejan el procedimiento del que el acto o disposición trae causa. El expediente administrativo puede iniciarse de dos formas:

1. De oficio. En este caso, es la administración pública, quien por iniciativa propia y sin que exista petición de un particular, inicia la formación de un procedimiento

---

<sup>26</sup>[http://files.uladech.edu.pe/docente/17882157/Derecho\\_Procesal\\_Administrativo/SESION%2001/Contenido\\_01-1.pdf](http://files.uladech.edu.pe/docente/17882157/Derecho_Procesal_Administrativo/SESION%2001/Contenido_01-1.pdf). (consultado: 24 de febrero de 2019)

<sup>27</sup> **Análisis jurídico de la procedencia del recurso de revocatoria regulado en la ley de lo contencioso administrativo en las resoluciones de fondo, conforme a la jurisprudencia emanada de la corte de constitucionalidad**, tesis. Universidad de San Carlos de Guatemala



administrativo, lo que, en la práctica sucede, cuando se dan infracciones a disposiciones, leyes o reglamentos, que son susceptibles de ser sancionadas por algún órgano de la administración pública, mediante la imposición de multa o alguna restricción; como ejemplo, pueden citarse las infracciones impuestas por las municipalidades, por falta de licencia para la construcción urbana.

2. *A petición del interesado. Acá, es una persona interesada quien en ejercicio del derecho de petición reconocido por el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala y por el Artículo uno de la Ley de lo Contencioso Administrativo, solicita a la administración pública que resuelva conforme a la ley, una solicitud que le formula.*

A su vez, el inicio del expediente por petición del interesado puede ser iniciado:

*Por escrito. Mediante memoriales, simples solicitudes o formularios que se presentan o llenan ante la administración pública, para que, con base en ellos, se inicie la formación del expediente administrativo.*

*Por petición verbal. Cuando la solicitud, se formula en forma oral, y con ella se pone en marcha el procedimiento administrativo, por ejemplo, las solicitudes de certificaciones en el Registro Mercantil, despliegues electrónicos en el Registro General de la Propiedad, y la solicitud de agilización de los procedimientos administrativos, en las cuales, el interesado en forma verbal, se dirige a la administración pública y formula su petición, o le da seguimiento a una ya iniciada.*



Por denuncia. Aquí, es un particular quien presenta una acusación en contra de una persona determinada, a quien le atribuye, la infracción o violación de leyes o reglamentos, o denuncia que dicha persona pudiera estar causando algún daño que afecta al interés público; el particular, no necesariamente actúa en defensa de sus intereses, pues podría incluso, estar actuando en defensa de los propios intereses del Estado.

### **3.5.2 Resolución de tramite**

De conformidad con el Artículo uno de la Ley de lo Contencioso Administrativo, el órgano administrativo al darle trámite a una petición, deberá señalar todas las diligencias que se realizarán para la formación del expediente. Lo anterior, significa que la resolución de trámite, se dicta al momento de iniciarse el procedimiento administrativo y en ella además de dar impulso a la conformación del nuevo expediente, se deben señalar todas las diligencias que se llevarán a cabo, antes de emitir la resolución, que resuelva la petición *formulada o en su caso, el expediente iniciado de oficio o por denuncia.*

### **3.5.3 Notificaciones**

Por mandato legal del Artículo tres de la Ley de lo Contencioso Administrativo, todas las resoluciones recaídas en el trámite del procedimiento, deben ser notificadas por cualquiera de las formas siguientes: En forma personal. Mediante la citación al



interesado, por parte del órgano administrativo a cargo del trámite del procedimiento; Por correo: En este caso, la ley exige que la notificación, se haga mediante correo que certifique la recepción de la cédula respectiva.

### **3.5.4 Practica de las diligencias ordenadas**

En esta fase, es donde se la actividad administrativa en pleno, pues en ella las diferentes dependencias administrativas que conforman un órgano de la administración pública, ante quien se formuló la petición o que inició por sí mismo el expediente, proceden a colaborar con la incorporación de los medios de prueba, la realización de inspecciones oculares, la elaboración de informes, la toma de declaraciones, la práctica de expertajes, la incorporación de documentos, el diligenciamiento de medios científicos, la emisión de dictámenes jurídicos o técnicos necesarios.

En virtud de la importancia de las diligencias antes indicadas, esta es una fase primordial del procedimiento administrativo, dado que es con base en dichas diligencias, que el órgano a cargo, procede a emitir la resolución final que decide la petición o en su caso, *el expediente iniciado de oficio o por denuncia.*



### **3.5.5 Análisis de la evidencia o información recabada**

Previamente, a que la administración pueda emitir una decisión de fondo, debe proceder a analizar todas y cada una de las fases practicadas, y en forma especial, las pruebas recabadas, de modo que, en su oportunidad, pueda emitir una resolución apegada a la ley, y que además sea justa, y congruente con los principios de legalidad y juridicidad, que rigen la actuación de los órganos públicos y también al procedimiento administrativo.

### **3.5.6 Resolución del procedimiento administrativo**

Debe tenerse presente que “todo el procedimiento administrativo se orienta a la adopción de una última declaración de voluntad de carácter unilateral.”<sup>28</sup>

La resolución de fondo u originaria, constituye la finalidad del procedimiento administrativo, y representa la manifestación de la voluntad del órgano público, plasmada en un documento, decisión que desde el momento en que se encuentra debidamente notificada, produce los efectos jurídicos en favor o en perjuicio de un administrado y le faculta a dirigir contra la misma los recursos que legalmente procedan. La decisión que agota el procedimiento, conforme al Artículo cuatro de la Ley de lo Contencioso

---

<sup>28</sup> Ballbé Manuel, Marta Franch, **Manual de derecho administrativo**. Pág. 222.

Administrativo, debe estar razonada, atender al fondo del asunto y ser redactada con claridad y precisión.







## CAPÍTULO IV

### **4. Análisis de los efectos jurídicos de la falta de cumplimiento del principio de juridicidad en los actos y resoluciones de la administración tributaria en Guatemala**

La falta de cumplimiento de juridicidad de los actos y resoluciones de la administración tributaria en Guatemala, no solo causa una transgresión a los administrados en sus peticiones a dicha institución, sino que también provoca un incumplimiento a lo establecido en la Constitución política de la república de Guatemala la cual norma que los actos y resoluciones que emita la administración pública deben ser revestidos del principio de juridicidad.

El principio de juridicidad se fundamenta en que debe estar conforme a derecho, es decir en concordancia con la ciencia, no solo se debe limitar al sustento de los principios, sino que debe también integrar teorías, doctrinas e instituciones. El problema que aqueja no solo a la Superintendencia de Administración Tributaria, sino que, a la administración pública en general, es el desconocimiento total de la finalidad y función del principio de juridicidad en los actos y resoluciones administrativas, debido a la confusión con el principio de legalidad.

La finalidad de la legalidad es establecer que la resolución o acto administrativo es reglado, es decir reviste de los requisitos legales establecidos en la norma jurídica, en



cambio la juridicidad obliga a que el acto este reglado y además sea robustecido de juridicidad. Otra diferencia marcada entre ambos principios es que la legalidad se desarrolla entre la administración pública, en ningún momento se puede imponer a los particulares, debido a que la norma establece que los funcionarios y empleados públicos solo pueden hacer lo que la ley les manda.

Muy diferente es el principio de juridicidad el cual se desarrolla entre la administración pública hacia los administrados, si se pretende imponer el principio de legalidad a los administrados en los actos y resoluciones que estos soliciten de la administración pública estos serían arbitrarios e ilegales al tenor de lo que establece la constitución. La problemática de esto surge porque la mayoría de funcionarios y empleados públicos no saben la connotación del concepto de derecho como ciencia, debido a que tienden a creer que es un sinónimo de legislación lo cual es totalmente erróneo.

*Esta equivocación de pensar que derecho es igual a legislación ha provocado que la administración pública en sus actos y resoluciones que dictan sean infundados siendo susceptibles de apelación ante el tribunal de lo Contencioso Administrativo, el problema se agrava más aún porque los jueces de dicho tribunal tampoco dominan el tema de la juridicidad de los actos y resoluciones de la administración pública. La finalidad del tribunal de lo Contencioso Administrativo es ser contralor de la juridicidad de los actos administrativos, es decir debe velar que sean conforme a derecho. Una de las características esenciales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo es que no juzga*



aunque existan muchos profesionales de la ciencia del derecho que fundamentan que dicho Tribunal si juzga porque emite una sentencia, nuestro argumento en contra de esto radica en que no juzga debido a que no dirime ningún conflicto porque la función de dicho Tribunal es establecer si el acto administrativo cumple con los requisitos de la juridicidad, en virtud de lo cual si no cumple con dichos requisitos lo advierte y se lo hace saber al órgano administrativo para que este emita una nueva resolución.

#### **4.1 Definición de acto administrativo**

Según el Diccionario Jurídico, el acto administrativo será la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa.<sup>29</sup>

Agustín Gordillo define Acto Administrativo, como toda declaración unilateral de voluntad realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma inmediata. En este sentido quedan excluidos los actos de la administración puramente materiales, por: ejemplo redacción de un oficio.<sup>30</sup> Acto administrativo es una manifestación de la voluntad de la administración que busca

---

<sup>29</sup> Rafael de Pina, Rafael de Pina Vara, **Diccionario de derecho**, Pág. 123

<sup>30</sup> Op. Cit. Página 245



producir efectos jurídicos, bien sea creando, modificando o extinguiendo derechos a favor o en contra de los administrados.

#### **4.2 Elementos del acto administrativo**

Para poder entender al acto administrativo es indispensable conocer los elementos que lo conforman, es por ello que se enunciarán y estudiarán todos y cada uno de ellos. Los elementos del acto son: sujeto, manifestación de la voluntad, objeto, forma, motivo, y finalidad. Con el transcurso del tiempo los estudiosos del Derecho Administrativo han dejado claro la complejidad del acto administrativo, pero han concordado en esta clasificación de sus elementos, dejando fuera las discusiones doctrinales se procede a enumerar cada uno de los elementos:<sup>31</sup>

**Sujeto:** Este es en sí el órgano administrativo facultado, al que la ley le atribuye una función específica, es decir, la propia institución pública que, al ser representadas por personas físicas, son éstas las que cumplen con la ejecución material del acto. Se desprende de esta definición la identificación de dos tipos de sujeto: el activo y el pasivo, entendiéndose por activo el órgano competente del Estado que produce el acto mediante el cual la emisión de la declaración unilateral de voluntad con efectos jurídicos subjetivos,

---

<sup>31</sup> Rafael I. Martínez, **Derecho administrativo**, Pág. 220.



mientras que el sujeto pasivo corresponde al particular a quien afecta el acto jurídicamente.

**Voluntad:** La manifestación expresa o declaración de voluntad es la expresión de una decisión del órgano administrativo, pronunciada en cualquier sentido, que provoca consecuencias de derecho de tipo subjetivo. Esta voluntad debe ser espontánea y libre, además, de comprendida dentro de las facultades del órgano, sin vicios que puedan ser atribuibles al dolo, error, violencia o cualquier otra contraria a la ley; asimismo, la voluntad no puede ser tácita y debe declararse en forma expresa, a efecto de que el sujeto pasivo quede debidamente enterado y en condiciones de cumplir con las obligaciones que el acto le impone y de ejercer los derechos que le confiere.

**Objeto:** Es lo que persigue la administración al emitir el acto; es decir, crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad.

**Motivo:** Es el móvil que lleva a emitir el acto administrativo, las consideraciones de hecho y de derecho que tiene en cuenta el órgano emisor para tomar una decisión es el porqué del acto. Puede interpretarse como la apreciación y valoración de los hechos y de las



circunstancias en que se realiza, que el sujeto activo lleva a cabo para emitir su correspondiente declaración unilateral de voluntad.<sup>32</sup>

Finalidad: La doctrina señala que la finalidad debe ser de interés general o público y estar apegado a la ley, fijar dentro de la competencia del sujeto activo y tratar de alcanzarse mediante actos establecidos en la ley, evitándose con ello el desvío de poder.<sup>33</sup>

#### **4.3 Características del acto administrativo**

La coerción directa: Se cuándo la administración puede forzar al administrado a cumplir con el acto. (Por ejemplo, a retirarse de un lugar cuyo acceso está prohibido.) A este respecto es importante señalar que el uso directo de la coerción administrativa sólo puede justificarse cuando se trate de hacer cumplir un acto administrativo.

*En realidad, los casos que a veces parecieran ser de empleo de la coerción directamente sin ejecución de acto alguno, son en realidad hipótesis en que la administración ha emitido el acto verbalmente: Así la orden de circular o retirarse de un lugar de peligro, o de reunión pública, etc.*

La coerción indirecta: Cuando la administración aplica otro tipo de sanciones (multa, clausura, inhabilitación, etc.) a fin de forzar al administrado a cumplir el acto;

---

<sup>32</sup> El acto administrativo. [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org) (fecha de consulta 7 de febrero del 2019).

<sup>33</sup> Gabino Fraga citado en "El acto administrativo" [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org) (fecha de consulta 8 de marzo del 2019).



La ejecución por la misma administración o por terceros, con cargo al obligado a cumplir el acto. (Por ejemplo, en la construcción de cercos y veredas: Si el propietario no lo efectúa, lo hace la administración por sí o por terceros y le cobra el gasto al propietario.)<sup>34</sup>

#### **4.4 La jurisdicción contenciosa administrativa**

La jurisdicción contencioso administrativa es la jurisdicción administrativa que por naturaleza debe conocer de las pretensiones fundamentadas en derecho administrativo, salvo que, aunque se relacionen con los actos administrativos, se atribuyan por una ley a jurisdicción distinta de la administrativa.

Aparte del ámbito propio y específico como jurisdicción administrativa, la ley le atribuye esta jurisdicción al tribunal de lo contencioso administrativo y la misión muy importante de contralor de la juridicidad de los actos de la administración pública y sus entidades descentralizadas y autónomas, establecido en el artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Por supuesto no se trata de una jurisdiccional constitucional. No se le atribuye el control de la constitucionalidad de las leyes, éste pertenece por antonomasia a la Corte de Constitucionalidad. Las leyes escapan de la fiscalización de la jurisdicción contencioso administrativa.

---

<sup>34</sup> Op. Cit Pág. 210



El tribunal ha de limitarse a conocer las pretensiones que se deduzcan en relación con las disposiciones del derecho administrativo. Especialmente se trata de una jurisdicción que nace como medio de control para que los administrados se defiendan en contra de los actos y resoluciones de la administración y excepcionalmente para que la administración pueda dejar sin efectos sus propias resoluciones, a través de la declaratoria de lesividad de sus propios actos.<sup>35</sup>

Desde otro punto de vista, la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un requisito procesal y es el más importante de los requisitos procesales. Esto significa que para que pueda ser examinada en cuanto al fondo una pretensión fundada en preceptos del derecho administrativo debe ser deducida ante esta jurisdicción especial. Ni una pretensión de este tipo puede ser deducida ante jurisdicción distinta, salvo las excepciones ya establecidas, ni una pretensión con otro fundamento podrá ser examinada ante la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Hugo Haroldo Calderón morales, **El control jurisdiccional privativo de los actos y resoluciones de la administración pública guatemalteca**, Pág. 5

<sup>36</sup> Ídem, Pág. 6



#### **4.5 El proceso contencioso administrativo**

En principio, sólo las pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo pueden ser deducidas ante la jurisdicción especial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; esto es, cuando las pretensiones se deducen en ocasión de las relaciones jurídico-administrativas entre la administración y otro sujeto, entendiéndose por administración pública, la administración del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas que la integran.

El problema, por lo tanto, dice González Pérez, se reduce a determinar cuándo estamos en presencia de una norma jurídico-administrativa, esto es, el concepto mismo del derecho administrativo y su delimitación frente a otras ramas del ordenamiento jurídico. No se trata de delimitar únicamente lo que sean leyes administrativas, concepto más amplio, ya que la jurisdicción contencioso-administrativa dictará sus decisiones de *conformidad con el ordenamiento jurídico que fuere aplicable a la cuestión sometida a su conocimiento*.

*En consecuencia, para que sea admisible una pretensión ante la jurisdicción contencioso-administrativo es necesaria la existencia previa de un acto administrativo, y que la pretensión se deduzca precisamente en relación con un acto administrativo, bien para pedir la declaración de no ser conforme a derecho, y en su caso la anulación, bien*



para solicitar el reconocimiento de una norma jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el restablecimiento de la misma.<sup>37</sup>

#### **4.6 La vía administrativa y judicial en el procesal administrativo**

En nuestro ordenamiento jurídico procesal administrativo vamos a encontrar dos fases o etapas importantes, que dependen una de la otra, una administrativa y otra judicial, para que los administrados tengan el acceso a la declaración mediante sentencia, de la jurisdicción contencioso administrativa.

##### **A. La Vía Administrativa**

Son todos aquellos recursos o medios de impugnación que se pueden plantear contra las resoluciones y actos de la administración pública. Se denomina Vía Administrativa, puesto que los medios de impugnación o recursos se van a plantear ante los órganos administrativos y los mismos órganos de la administración revisan su propia actuación y resuelven de los mismos. En algunas leyes, como el Decreto 119-96 del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo, en su capítulo II que se denomina Recursos, lo que en doctrina se denomina diligencias previas al contencioso administrativo.

---

<sup>37</sup> Ídem Pág. 10



Este es el medio de control directo que los particulares disponen para oponerse a la decisión administrativa. La vía administrativa o recursos administrativos constituyen una condición para que el particular pueda tener acceso a la actividad jurisdiccional, puesto que debe agotar los recursos en la administración para tener el acceso a la justicia.

## B. Vía Judicial

La Vía Judicial es lo que algunos autores denominan el proceso administrativo o la jurisdicción contencioso administrativa. La Vía Judicial significa que cuando hemos agotado la Vía Administrativa y el particular agotó los recursos administrativos y éstos fueron adversos a sus intereses, no le queda otra opción que acudir a un órgano jurisdiccional, que se denomina Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a través de un proceso judicial, el cual es un verdadero proceso de conocimiento. En el artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentra regulado lo relativo al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la función que desarrolla y regula el recurso de casación, en contra de las resoluciones y autos que pongan fin al proceso.

Dicho artículo constitucional establece que la función del tribunal es la de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas.



Es importante destacar que el Tribunal de lo contencioso-administrativo es el Contralor de la Juridicidad de los actos de la administración pública y lo que es lo más importante, y que la Constitución Política lo deja conceptualizado, como un Proceso, en su último párrafo. Debe entonces entenderse que la actividad de la administración queda sometida a la juridicidad.

Los casos de procedencia del contencioso administrativo inician cuando las resoluciones cumplen con los requisitos que establece el artículo 20 de la ley. Otro caso de procedencia del contencioso administrativo es cuando las resoluciones son lesivas para los intereses del Estado, en este caso los órganos de la administración son sujetos activos del contencioso administrativo.<sup>38</sup>

#### **4.7 El proceso contencioso administrativo actual en el ordenamiento jurídico guatemalteco**

Para explicar la problemática del tribunal contencioso administrativo en el ordenamiento jurídico guatemalteco, basta con establecer que los funcionarios y empleados públicos *incluso los jueces especializados en resolver situaciones en materia administrativa* carecen de los conocimientos para emitir resoluciones o sentencias respectivamente conforme al principio de juridicidad.

---

<sup>38</sup> Ídem, Pág. 30



Históricamente el proceso contencioso administrativo surge de la necesidad de los gobernados de contar con un medio de defensa objetivo ante las actuaciones y decisiones de la administración pública. Como lo indica el autor Jorge Mario Castillo González: La jurisdicción contencioso-administrativa persigue una finalidad muy concreta la cual es lograr un equilibrio entre la efectividad de la acción administrativa y la debida protección a los particulares, en contra de la arbitrariedad de la administración pública.

Lo anterior se debe a que no es viable que la propia Administración Pública actúe como juez y parte al resolver determinado asunto, dado que estaría inclinada a favorecer sus propios intereses.

La finalidad anterior ha sido plasmada en la parte considerativa de la Ley de lo Contencioso Administrativo, en la que se indica: 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.*



La función Constitucional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo es ser el “contralor” de la juridicidad de los actos administrativos, es decir, controlar si el acto reclamado o resolución controvertida se ajusta a las leyes y al derecho. El Tribunal debe velar que los asuntos sometidos a su conocimiento, no solo que se resuelvan conforme a la ley, además debe velar porque dicho acto o resolución sea acorde a la Constitución y a los principios generales del derecho, garantizando de esa manera los derechos de los gobernados. Si el acto o resolución no cumple con las exigencias de juridicidad el acto debe ser revocado, modificado o anulado.

De lo anterior es válido decir que el legislador brinda una herramienta esencial, cuya finalidad es evitar abusos de la autoridad administrativa en el ejercicio de sus funciones, y que, a través de la misma, garantiza la defensa de los derechos de los gobernados. Es a través de esa finalidad que se aprecia la nobleza de dicha institución jurídica, que precisamente otorga una herramienta que como bien lo invoca la ley, busca garantizar el derecho de defensa de los gobernados ante los abusos del gobierno. En los últimos años, refiriéndose específicamente a las disputas en materia tributaria, pareciera que la finalidad de dicho proceso, por algunos juzgadores (salvo contadas excepciones) ha sido olvidada por completo.

Es de recordar que la propia ley establece que el control de la juridicidad no debe estar subordinado a la satisfacción de los intereses de ningún tipo y, sin embargo, de las estadísticas recientes basta con leer la última publicación de sentencias del periodo del



uno de mayo al 31 de octubre del año 2017, realizada por Superintendencia de Administración Tributaria en la mayoría de las disputas se favorece al fisco, incluso en dicho periodo el porcentaje de las disputas que se resolvió a favor del fisco fue del 89.83%.

Incluso ahora vivimos el fenómeno en que, la gran mayoría de recursos extraordinarios de casación planteados por Superintendencia de Administración Tributaria en contra de las pocas sentencias de lo contencioso administrativo que favorecen al contribuyente, son revertidas, y los recursos extraordinarios promovidos por los contribuyentes, desestimados. Lo mismo sucede con los amparos de única instancia planteados ante la Corte de Constitucionalidad.

Las causas de lo anterior para algunos son, entre otras, la falta de conocimientos profundos en materia tributaria de los juzgadores (incluso cuando la ley da la pauta que deben ser de preferencia expertos en la materia), la constante rotación de personal idóneo, el temor a represalias por parte del fisco y sus aliados (ser cuestionado de favorecer a los contribuyentes), para otros pareciera atender a una agenda política que se busca favorecer la recaudación y así brindarle fondos al Estado para poder cumplir con sus funciones esenciales.

*Lo anterior, aunque a primera vista pareciera ser loable, dista en mucho de ser justo y legal. No podemos permitir que se avale el cobro ilegítimo de impuestos. Formas legítimas para obtener una mayor recaudación existen, por lo que no es viable pretender*



ignorar los derechos de los contribuyentes para la obtención de más fondos.

Impuestos es una obligación constitucional que tenemos todos los ciudadanos, pero su pago, o en su caso, su cobro, deben hacerse dentro del marco legal.

Si un contribuyente ha cumplido con sus obligaciones legales como corresponde, la finalidad del Tribunal de lo Contencioso es precisamente garantizar el derecho de defensa del contribuyente ante las pretensiones ilegítimas de la Administración, analizando en forma objetiva el caso y resolviendo en forma apegada a derecho, pero si lejos de ello se resuelve en atención a otros intereses, prácticamente vuelven ilusorios los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Es importante que los Tribunales de Justicia reconozcan la finalidad que tiene el proceso contencioso administrativo en Guatemala, ya que a través del mismo no se resuelve “sólo una disputa” entre un contribuyente y el fisco, su función va más allá, es en esencia el control que el Organismo Judicial debe ejercer sobre el Ejecutivo y sus distintas dependencias, incluyendo las autoridades descentralizadas y autónomas, para garantizar a los ciudadanos la libertad y protección de sus derechos.

De mantenerse la tendencia actual, no se logrará incrementar la recaudación como erróneamente algunos piensan, todo lo contrario, las grandes empresas migrarán ante el evidente acoso del fisco y el absoluto abandono en que se está dejando a los



contribuyentes, provocándose así una potencial salida de la inversión existente (no digamos desincentivar la nueva inversión) lo cual incluso traerá repercusiones negativas a la economía del país.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> <http://consortiumlegal.com/blog/2018/05/02/guatemala-el-proceso-contencioso-administrativo> (consultada 10 de marzo de 2019)



## **Conclusión discursiva**

El problema se determina como los efectos jurídicos en la falta de cumplimiento del principio de juridicidad en los actos y resoluciones de la Administración Tributaria en Guatemala, que surge por la falta de conocimiento que tienen los funcionarios públicos al emitir resoluciones contrarias a derecho.

El artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala norma que la administración pública en sus actos y resoluciones debe observar el principio de juridicidad, dado que le otorga una protección al administrado de las arbitrariedades que puedan surgir de su petición. La juridicidad de los actos y resoluciones en materia administrativa implica que deben estar conforme a derecho es decir con sustento en la ciencia y los funcionarios públicos al momento de emitir sus decisiones deben observar dichas exigencias para cumplir con lo establecido constitucionalmente.

El problema surge en que la mayoría de los funcionarios públicos desconocen la función de la juridicidad porque tienden a confundirla indistintamente con la legalidad, lo cual ha llevado a cometer arbitrios de parte de la administración pública y específicamente la Administración Tributaria en virtud que los actos y resoluciones no cumplen con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, haciendo que dichas resoluciones sean contrarias a derecho.



A causa de esta problemática se considera esencial la contratación de funcionarios administrativos por oposición, con capacidad instalada y con los conocimientos aptos en materia tributaria y administrativa, que garantice el derecho de defensa de los administrados y revista de las exigencias de la juridicidad en los actos y resoluciones dictadas por la administración tributaria.



## Bibliografía

**ABERASTURY (H), Pedro y Cilurzo, María Rosa. Curso de procedimiento administrativo. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, (s.e), 1998.**

**ARVIZU Israel Galván, BELLO GALLARDO Nohemí y VÁZQUEZ AVEDILLO, José Fernando, Principio de Legalidad vs. Principio de Juridicidad: Evolución Constitucional en México: (s.e) 2007**

**BALLBÉ, Manuel. La esencia del proceso (El proceso y la función administrativa). en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, 2ª época, t. XIV, Madrid, (s.e), 1947.**

**CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. Derecho administrativo. Tomo I, parte general. 13ª edición, Ed. Impresiones Gráficas de Guatemala, Guatemala, 2002.**

**CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. Interpretación de la Evolución de la Administración de Guatemala. Revista del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, No. 16 del mes de julio a diciembre de 1982. (s.e), (consultado 8 de febrero de 2019)**

**CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo, El control jurisdiccional privativo de los actos y resoluciones de la administración pública guatemalteca, Guatemala: Ed. Fénix, 2005.**



CHRISTIAN, Guzmán Napurí, **Los principios generales del Derecho Administrativo**,  
ius la revista, nº 38, (s.e) (s.f) 2000

**Diccionario Ilustrado de latín**, 21ª ed., Vox, Barcelona: (s.e) 2007.

DOMINGO, Juan, **“El deber de control preventivo,” RAP.** (s.e), (s.l.i), (s.f)

DE PINA, Rafael y DE PINA, Vara Rafael, **Diccionario de Derecho**, Editorial Porrúa.  
México, 1995.

GORDILLO, Agustín, **Tratado de derecho administrativo, t. 2. La defensa del usuario  
y del administrado**, 6a. Ed Macchi., Buenos Aires, Fundación de Derecho  
Administrativo, 2004

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**, Buenos Aires Argentina,  
Editorial Machhi 1994

HEREDIA, Horacio H., **“Los medios administrativos para la protección de los  
administrados,”** en Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires, (s.e)  
1945

LÓPEZ OLVERA, Miguel A., **El control de convencionalidad en la administración  
pública**, México, Ed. Novum, 2014

MARIENHOFF, Miguel S. **Tratado de Derecho Administrativo**, Buenos Aires argentina,  
Ed. Abeledo Perrot, 1970

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesus, **Enciclopedia Jurídica mexicana**, 2ª ed., UNAM,  
México, (s.e.), 2004.