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

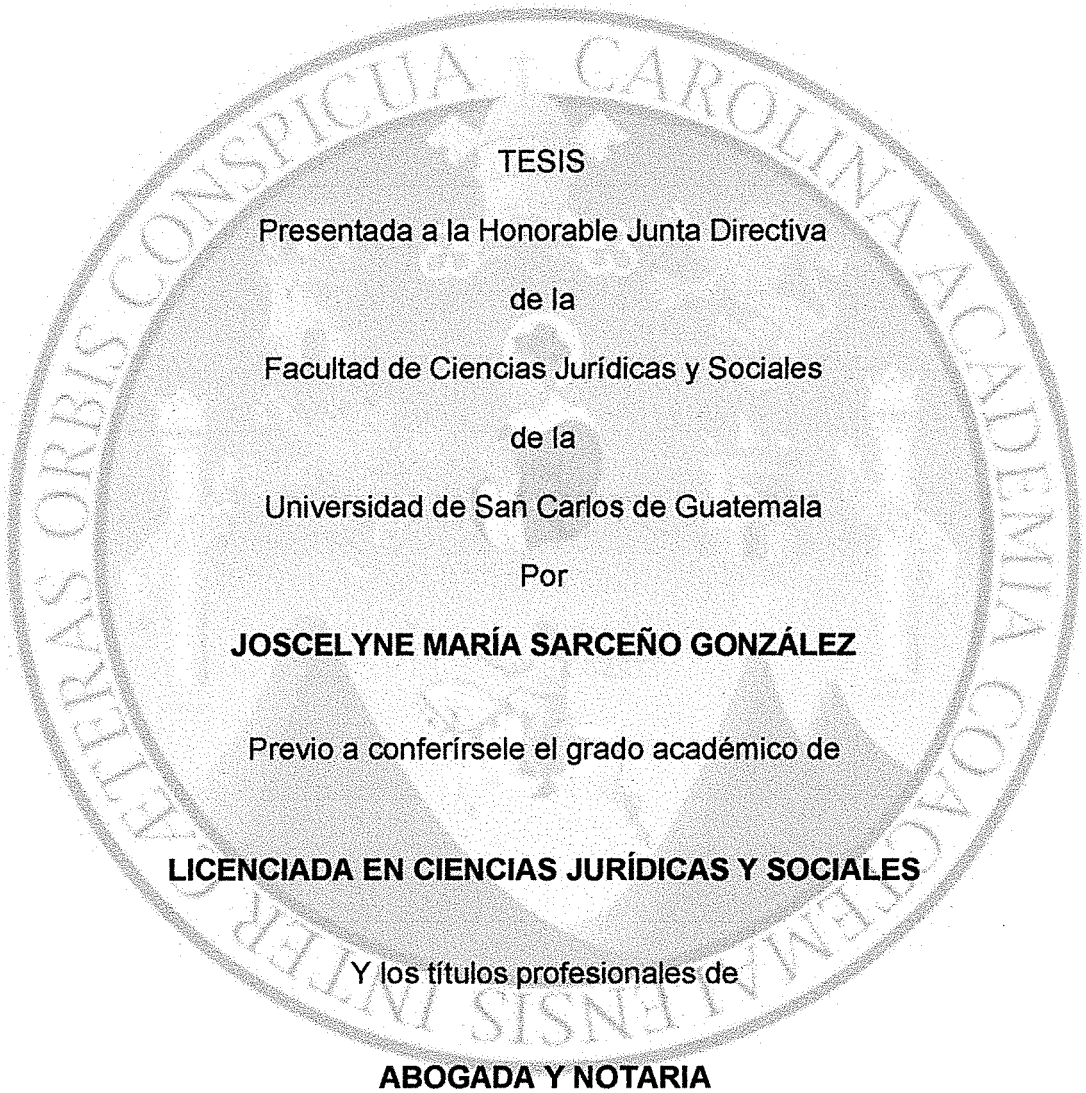
EFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN EL MUNICIPIO DE GUATEMALA EN CUESTIONES DE ÍNDOLE TRIBUTARIO

JOSCELYNE MARÍA SARCEÑO GONZÁLEZ

GUATEMALA, JULIO DE 2024

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

EFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN EL MUNICIPIO DE GUATEMALA EN CUESTIONES DE ÍNDOLE TRIBUTARIO



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JOSCELYNE MARÍA SARCEÑO GONZÁLEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, julio de 2024

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

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

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL

Primera Fase:

Presidente:	Licda. Candi Claudy Vaneza Gramajo Izeppi
Vocal:	Lic. Juan Pablo Pérez Solorzano
Secretario:	Lic. Carlos Ebertito Herrera Recinos

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Héctor René Granados Figueroa
Vocal:	Lic. Marvin Omar Castillo García
Secretario:	Lic. Ery Fernando Bámaca Pojoy

RAZÓN: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la Tesis." (Art. 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de la 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
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 29 de abril de 2016.

Atentamente pase al (a) Profesional, HENRY MANUEL ARRIAGA CONTRERAS, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante JOSCELYNE MARÍA SARCEÑO GONZÁLEZ, con carné 200818533, intitulado **EFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN EL MUNICIPIO DE GUATEMALA EN CUESTIONES DE ÍNDOLE TRIBUTARIO.**

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.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FAC. DE C.C. J.J. Y S.S.
UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS
GUATEMALA, C. A.

M.A. WILLIAM ENRIQUE LOPEZ MORATAYA
Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción 23 / 06 / 2016. f)

Asesor(a)
(Firma y Sello)
Henry Manuel Arriaga Contreras
ABOGADO Y NOTARIO

BUFETE PROFESIONAL
Licdo. Henry Manuel Arriaga Contreras
8va. Avenida 4-81 zona 12, Cuidad de Guatemala
Teléfonos: 42119980 - 24714995
Ciudad de Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
RECIBIDO
30 AGO. 2016
UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS
Hora:
Firma:

Guatemala, 19 de Agosto de 2016.

LIC. ROBERTO FREDY ORELLANA MARTINEZ
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.

Distinguido Lic. Orellana:

Respetuosamente a usted informo sobre mi nombramiento como asesor de tesis de la la bachiller **JOSCELYNE MARÍA SARCEÑO GONZÁLEZ**, la cual se intitula **EFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN EL MUNICIPIO DE GUATEMALA EN CUESTIONES DE ÍNDOLE TRIBUTARIO**; declarando expresamente que no soy pariente de la bachiller dentro de los grados de ley; por lo que me complace manifestarle lo siguiente:

a) Respecto al contenido científico y técnico de la tesis, en la misma se analizan aspectos legales importantes y de actualidad; ya que trata sobre la efectividad de los recursos administrativos.

b) Los métodos utilizados en la investigación fueron el análisis, la inducción, la deducción y la síntesis; mediante los cuales la bachiller no sólo logró comprobar la hipótesis sino que también analizó y expuso detalladamente los aspectos más relevantes relacionados con las conclusiones en cuestiones de índole tributario en la administración municipal. La técnica bibliográfica permitió recolectar y seleccionar adecuadamente el material de referencia.

c) La redacción de la tesis es clara, concisa y explicativa, habiendo la bachiller utilizado un lenguaje técnico y comprensible para el lector; asimismo, hizo uso de las reglas ortográficas de la Real Academia Española.

Henry Manuel Arriaga Contreras
ABOGADO Y NOTARIO

BUFETE PROFESIONAL
Licdo. Henry Manuel Arriaga Contreras
8va. Avenida 4-81 zona 12, Cuidad de Guatemala
Teléfonos: 42119980 - 24714995
Ciudad de Guatemala

d) El informe final de tesis es una gran contribución científica para la sociedad y para la legislación guatemalteca; puesto que es un tema muy importante que no ha sido investigado suficientemente. En todo caso puede servir como material de consulta para futuras investigaciones.

e) En la conclusión discursiva, la bachiller expone sus puntos de vista sobre la problemática y a la vez recomienda que constituye una de las principales garantías de protección de los derechos e intereses de los administrados ante la actuación de las autoridades municipales; con el objeto de que los medios de impugnación sean un verdadero remedio a la violación de derechos de los administrados; por lo que es importante establecer la efectividad de los recursos administrativos en la administración municipal.

f) La bachiller aceptó todas las sugerencias que le hice y realizó las correcciones necesarias para una mejor comprensión del tema; en todo caso, respeté sus opiniones y los aportes que planteó.

En base a lo anterior, hago de su conocimiento que la tesis cumple con todos los requisitos estipulados en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público; por lo que apruebo el trabajo de investigación, emitiendo para el efecto **DICTAMEN FAVORABLE,** para que la misma continúe el trámite correspondiente.

Atentamente,

Henry Manuel Arriaga Contreras
ABOGADO Y NOTARIO

Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras
Colegiado No. 7,183
Asesor de Tesis

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 25 de enero de 2017.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante JOSCELYNE MARÍA SARCEÑO GONZÁLEZ, titulado EFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN EL MUNICIPIO DE GUATEMALA EN CUESTIONES DE ÍNDOLE TRIBUTARIO. 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/srrs.

SECRETARIA

DEDICATORIA

A DIOS: Porque me ha permitido llegar a este momento importante en mi vida, porque con su bendición pude culminar mi carrera.

A MI PADRE: Adán Sarceño Méndez, por su apoyo incondicional que siempre me brindo y haberme guiado por el buen camino.

A MI MADRE: Flor de María González de Sarceño, por brindarme su apoyo, sus palabras de aliento que me fortalecieron cada día y guiarme por el buen camino.

A MIS HERMANAS: Katty Mariflor Sarceño González; Jessica María Sarceño González; Danna Maríe Mérida Sarceño; por su motivación, compresión, con cariño y gratitud.

A: Guillermo Alexander Morataya Arriaza, por su amor, comprensión y apoyo incondicional que siempre me brindo.

A: La Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Y: A todas aquellas personas que coadyuvaron a la culminación de tan anhelada meta.

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
SECRETARIA
GUATEMALA, C. A.

PRESENTACIÓN

El Estado de derecho y más concretamente, el principio de legalidad de la administración pública, cuenta con una serie de instrumentos para la realización efectiva de sus fines, el sistema de recursos en la vía administrativa, constituye una de las principales garantías de protección de los derechos e intereses de los administrados, siendo este una rama del derecho administrativo guatemalteco.

Interponer un recurso administrativo es un acto jurídico de parte o de quien tenga legitimación para actuar, mediante el cual impugna una resolución, solicitando su revisión a fin de eliminar el agravio que se le ha causado; determinando un análisis de la investigación cualitativa del sistema administrativo.

El presente trabajo de investigación se efectuó sobre casos partiendo del año 2009, hasta el año 2013, en la ciudad de Guatemala. Tomando en cuenta los principios que rigen los procedimientos que se ventilan ante los Juzgados de Asuntos Municipales no se encuentran preestablecidos en ninguna normativa, sin embargo, en virtud de lo antes establecido se ha podido deducir que dichos principios son aquellos que aplican de forma general los procedimientos administrativos y que además, para el caso concreto, tienen una relación directa entre el acto administrativo y las funciones que ejercen los Juzgados de Asuntos Municipales, específicamente el Juzgado de Asuntos Municipales de la Municipalidad de Guatemala.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

HIPÓTESIS

En la Municipalidad de Guatemala por ser una entidad autónoma difiere el criterio de aplicación de los recursos administrativos establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo: Revocatoria y reposición. Por ello se deben indicar los criterios que existen para aplicar los recursos administrativos en la Municipalidad de Guatemala; además se debe determinar la ley aplicable en materia laboral y tributaria, en lo concerniente al procedimiento de los recursos administrativos y por último establecer la clasificación legal de los recursos administrativos en Guatemala, contenida en el ordenamiento jurídico.

SECRETARIA

COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La hipótesis fue comprobada por medio de la utilización del método científico, método analítico-sintético, y el método inductivo-inductivo. El método científico se aplico en tres fases: Indagadora: por medio de la recolección de información directamente de las fuentes primarias que son las encuestas y secundarias refiriéndose a los libros y textos; demostrativa: por medio de la comprobación de las variables expuestas en la hipótesis confrontada con la realidad, a través de los procesos de análisis, síntesis, abstracción, comparación y diferencias de los elementos teóricos con los empíricos por técnicas de correlación a través de la investigación de campo y expositiva: por medio de los procesos de conceptualización y generalización que será expuesto a través del informe final.

El método analítico-sintético se utilizó en el proceso de consulta de bibliografía, luego se aplicó la síntesis para documentar el marco teórico más formal, mismo que sirve de base a la hipótesis. El método inductivo-deductivo indico los resultados finales, la comprobación, la hipótesis, con la cual se permitió inferir que el fenómeno que explica la realidad socio-educativa de un sector, puede organizarse hacia todos los demás sectores, cuyos rasgos o características les hacen ser más comunes.

Se pudo comprobar que los recursos administrativos son infructíferos y que es necesario establecer la efectividad de los mismos en la administración municipal, por medio de la agilización de los procedimientos necesarios para una legitimización.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

ÍNDICE

Pág.

Introducción..... i

CAPÍTULO I

1. La administración pública..... 1
   1.1. Definiciones..... 5
   1.2. Elementos..... 7
      1.2.1. Factor humano..... 7
      1.2.2. Elementos esenciales en la aplicación administrativa de las normas políticas..... 8
         1.2.2.1. La planificación..... 9
         1.2.2.2. Administración de personal..... 9
         1.2.2.3. Organización y métodos..... 10
   1.3. Etapas..... 11
      1.3.1. El sistema francés..... 11
      1.3.2. El sistema alemán..... 12
      1.3.3. El sistema italiano..... 13
      1.3.4. El sistema español..... 14
      1.3.5. El sistema inglés..... 14
   1.4. La función administrativa..... 16
      1.4.1. Características de la función administrativa..... 19
      1.4.2. Elementos de la función administrativa..... 21
   1.5. Clases de administraciones públicas..... 22
   1.6. Relación de la administración pública con otras ciencias..... 28

CAPÍTULO II

2. Derecho administrativo..... 31
   2.1. Concepto..... 32
   2.2. Características del derecho administrativo..... 34

SECRETARIA

Pág.

2.3. Fuentes del derecho administrativo..... 35
2.3.1. Fuentes formales..... 36
2.3.2. Fuentes materiales..... 39
2.4. Principios generales del derecho administrativo..... 41
2.4.1. Principio de legalidad..... 41
2.4.2. Principio de juridicidad..... 44
2.4.3. Principio paralelismo de las formas..... 46
2.4.4. Principio de igualdad..... 49

CAPÍTULO III

3. Los recursos administrativos..... 51
3.1. Clasificación de los recursos..... 51
3.1.1. Recursos judiciales..... 52
3.1.2. Recursos administrativos..... 52
3.2. Naturaleza jurídica..... 53
3.3. Características..... 54
3.4. Elementos..... 57
3.5. Clasificación de los recursos administrativos..... 57
3.6. Medios de Impugnación..... 60
3.6.1. Requisitos subjetivos..... 61
3.6.2. Requisitos objetivos..... 63
3.6.3. Requisitos de actividad..... 63
3.6.4. Concepto de recurso..... 65
3.7. Medios de Impugnación según la Ley de lo Contencioso Administrativo. 66
3.7.1. El recurso de Revocatoria..... 67
3.7.2. El recurso de Reposición..... 69

CAPÍTULO IV

4. Sujeto activo y pasivo en los recursos de revocatoria y reposición interpuestos ante las municipalidades..... 71

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

Pág.

4.1. Generalidades del proceso contenciosos administrativo..... 72
4.2. Definición del proceso contencioso administrativo..... 74
4.3. Naturaleza jurídica..... 75
4.4. Principios..... 76
4.5. Las partes en el proceso contencioso administrativo..... 79
4.6. Características del proceso contencioso administrativo..... 81
4.7. Etapas del proceso contencioso administrativo..... 82
4.7.1. Procedencia del proceso contencioso administrativo..... 82
4.7.2. Requisitos contenidos en la demanda..... 85
4.7.3. El emplazamiento..... 88
4.7.4. Actitudes del demandado..... 89
4.7.5. Periodo de prueba, por el plazo de treinta días..... 94
4.7.6. Programación de día y hora de visita..... 100
4.7.7. Posterior a la visita..... 100
4.7.8. Procedimiento para dictar sentencia..... 104
4.7.9. Una vez firme la sentencia se debe ejecutar lo resuelto..... 106

CAPÍTULO V

5. Efectividad de los recursos administrativos en la administración municipal en el municipio de Guatemala en cuestiones de índole tributario..... 107
5.1. Proceso de impugnación y ejecución de la sentencia de lo contencioso administrativo en su desarrollo..... 108
5.2. Proceso de recurso administrativo en la municipalidad de Guatemala.... 110
5.3. Casos existentes de recurso administrativo..... 111
5.4. Sentencias sobre recursos administrativos en diferentes casos para determinar su efectividad dentro de la administración municipal..... 117
5.5. Efectividad de los recursos administrativos en la administración municipal y su importancia..... 125

Pág.

CONCLUSIÓN DISCURSIVA..... 131
BIBLIOGRAFÍA..... 133

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

INTRODUCCIÓN

El problema en el presente estudio se baso en el cuestionamiento sobre el principio de legalidad de la administración pública, cuenta con una serie de instrumentos para la realización efectiva de sus fines, el sistema de recursos en la vía administrativa, constituye una de las principales garantías de protección de los derechos e intereses de los administrados ante la actuación de las autoridades municipales.

La investigación se enfocó en cuanto las características del procedimiento administrativo y su efectividad sobre la base del Código Municipal Artículo 66; características del procedimiento administrativo, salvo disposición en contrario de la ley, las ordenanzas y reglamentos, el procedimiento ante el juzgado de asuntos municipales será oral, público, sencillo, desprovisto de mayores formalismos y actuado e impulsado de oficio, por lo que es necesaria la inmediación del juez en actos y diligencias de prueba.

Los objetivos de esta investigación se plantearon en relación a determinar la efectividad de los recursos administrativos en la administración municipal en Guatemala como los procedimientos necesarios por parte del solicitante; delimitar los principios fundamentales del procedimiento administrativo dentro de la legislación guatemalteca; definir qué es el recurso administrativo, elementos y procedimientos que forman parte del recurso e identificar un acto jurídico de parte o de quien tenga legitimación para

actuar, mediante el cual impugna una resolución, solicitando su revisión a fin de eliminar el agravio que sostiene se le ha causado.

El presente trabajo contiene cinco capítulos, el primero, es relativo a la administración pública; el segundo, trata sobre el derecho administrativo; en el tercer capítulo, se desarrolla lo referente los recursos administrativos; el cuarto capítulo se enfoca a el sujeto activo y pasivo en los recursos de revocatoria y reposición interpuestos ante las municipalidades y por último, en el quinto capítulo, se relaciona con la efectividad de los recursos administrativos en la administración municipal en el municipio de Guatemala en cuestiones de índole tributario.

Los métodos a utilizar fueron: El método científico, el método deductivo y el método inductivo. Las técnicas que se utilizaron, fueron las fichas bibliográficas debidamente elaboradas y ordenadas.

Con el presente trabajo de tesis se pretende lograr que sirva de voz de alerta para autoridades municipales y den cumplimiento de los requisitos que establece la ley al interponer un recurso administrativo.

Se concluye que el sistema de recursos en la vía administrativa, constituye una de las principales garantías de protección de los derechos e intereses de los administrados ante la actuación de las autoridades municipales.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

CAPÍTULO I

1. La administración pública

Galván establece que: "La administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que concierne al gobierno, fundamentalmente al poder ejecutivo, que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales principalmente."[1] Por su parte, Samayoa Palacios señala que: "La administración pública consiste en llevar a cabo el trabajo del gobierno coordinando los esfuerzos de modo que puedan colaborar unidos en el logro de sus propósitos"[2], agregándose que: "La administración pública es la aplicación detallada y sistemática de la ley."[3] La administración pública tiene por objeto la ejecución y observancia de la política gubernamental, concerniéndole a ella a través de las autoridades competentes, los problemas, poderes, organización, técnicas y actividades específicas como el personal, presupuesto, materiales, finanzas, etcétera, que por mandato legal debe tramitar.

Raúl Antonio Chicas Hernández, indica que: "Administración en general es una serie de actividades que tienden a la realización de objetivos definidos en cualquier campo, público o privado, pero cuando nos referimos a la administración pública"[4], no se refiere a las diversas actividades que tiene que realizar para cumplir con sus fines el Estado, sino que también se tiene que referir a los diversos órganos en cuanto ejercen la

[1] Galván Escobedo, José. **Tratado de administración general.** Pág. 15.
[2] Samayoa Palacios, José Luis. **Manual de derecho administrativo.** Pág. 109.
[3] Wilson, Woodrow. **Estudio de la administración.** Pág. 85.
[4] Chicas Hernández, Raúl Antonio. **Apuntes de derecho administrativo.** Pág. 65.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

actividad administrativa, explican su estructura y modo de funcionamiento. Leonard de White, citado por Raúl Antonio Chicas Hernández, define a la administración pública con un sentido amplio, concreto y dice que: "Consiste en las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública. Un sistema de administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados para la realización y ejecución de la política pública."[5]

La administración pública no es solamente un mecanismo y sistema de organismos que trabajan por sí solo, sino que también: "Forma parte importante de la misma todos los ciudadanos, quienes en cualquier forma deben contribuir al engrandecimiento de la patria, aportando experiencias, conocimientos y nuevas técnicas a fin de mejorar el sistema administrativo en una forma coordenada."[6]

Para Ballbé y Franch indican que: "Cuando hablamos de administración pública no solo nos referimos a las diversas actividades que el Estado debe llevar a cabo para cumplir con sus fines, sino que también tenemos que referirnos a los diversos órganos que la forman en cuanto ejercen la actividades administrativas y explican su estructura y modo de funcionamiento. En sentido amplio, administración pública es el sistema de gobierno, sistema político, el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política y como se atienden los intereses públicos. Pero además de todo lo anterior, se puede decir que administración

[5] **Ibid.** Pág. 66.
[6] **Ibid.** Pág. 67.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

pública es la ciencia que tiene que ver con el gobierno y que se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, aunque evidentemente hay problemas que se relacionan con las ramas legislativa y judicial."[7]

Hugo Calderón demuestra que: "La administración pública Guatemalteca, se encuentra inmersa dentro de una serie de órganos; dichos órganos cumplen diversas funciones, el ejecutivo con un sistema centralizado, que funciona a nivel nacional, las gobernaciones departamentales, que son órganos centralizados, los municipios con sus órganos, el concejo municipal y el Alcalde, las regiones, con los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Se encuentran además, órganos que están investidos de personalidad jurídica, las empresas del Estado, las sociedades anónimas con aporte estatal y privado.

A la administración pública también se le conoce como formas, sistemas o técnicas de organización administrativa. Es necesario que la administración pública se ordene adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Acosta Romero, citado por Hugo Calderón, las denomina formas de organización administrativa, significando "ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin u obtener un objetivo."[8]

---

[7] Ballbé, Manuel y Marta Franch. **Manual de derecho administrativo: Una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España.** Pág. 109.
[8] Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho Administrativo I.** Pág. 213.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

Roberto Dromi, citado por Calderón, indica que: "La organización administrativa adopta diversas modalidades, pero que todas ellas pueden reducirse a dos principales: la centralización y la descentralización". Hugo Calderón ubica tres sistemas o técnicas de organización de la actividad administrativa del Estado, estos reciben las denominaciones de: centralización o concentración; desconcentración y descentralización administrativa."[9]

Castillo González, por su parte, manifiesta que: "La administración pública es una actividad sometida a la ley. En cuanto actividad, se lleva a cabo en los tres principales organismos del Estado de Guatemala, constituyendo una actividad legislativa, en el Organismo Legislativo; una actividad administrativa en el Organismo Ejecutivo; y, una actividad jurisdiccional en el Organismo Judicial. La actividad administrativa, como tal, tiene lugar en los tres principales organismos del Estado de Guatemala, pero solo, la actividad administrativa del Organismo Ejecutivo, es la única que recibe el nombre de: administración pública. La actividad administrativa, como tal, también tiene lugar en las organizaciones autónomas y descentralizadas del Estado de Guatemala, sin recibir el nombre de Administración Pública, el cual está reservado para el Ejecutivo. ¿Qué es Administración Pública? La respuesta la encontramos en dos definiciones: a) la definición etimológica, basada en el significado de las palabras: Administración: actividad o acción de administrar y acción de servir. En tal sentido, la administración pública es una actividad pública al servicio de los habitantes del Estado de Guatemala, la cual busca la realización del bien común o interés público. b) la definición científica, basada en las funciones administrativas. En tal sentido, la administración es un proceso

[9] **Ibid.** Pág. 215.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

para llevar a cabo las actividades, labores o trabajos, en forma efectiva, con personas o por medio de personas. Este proceso se basa en las funciones administrativas: planificación, organización, liderazgo y control."[10]

1.1. Definiciones

Guillermo Cabanellas, la define como: "El Poder Ejecutivo, en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos. La Administración puede ser nacional, provincial o municipal, de acuerdo con la esfera territorial de sus atribuciones. La hay también regional..."[11]

Para el tratadista Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo citado por Hugo Haroldo Calderón Morales, establece que: "La administración pública debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido el poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en su relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión."[12]

Calderón Morales indica que: "Los elementos más importantes de la definición dada de administración pública, se puede resumir el órgano administrativo, la actividad que la

[10] Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco.** Pág. 36.
[11] Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual.** Pág. 170.
[12] Calderón Morales. **Op. Cit.** Pág. 9.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

administración realiza, la finalidad que pretende el Estado a través de la Administración pública dispone para la realización de sus propósitos."[13]

De lo antes anotado se establece que la administración pública, está compuesta por todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad y la voluntad del Estado.

También se anota que los órganos o entidades de la administración pública deben desarrollar sus funciones y actividades a través de los servicios públicos y que los mismos deben de prestarse por parte del Estado para lograr conseguir su fin primordial que es el bien común.

La finalidad de la administración pública es lo más importante del que hacer del Estado, y es conseguir el bien común. Dicha finalidad es su principal obligación la que se encuentra regulada por la Constitución Política de la República de Guatemala.

Finalmente, el medio que la administración pública utiliza para el logro de sus fines o bien común es el servicio público. Esto significa que el servicio público, es el medio que dispone la administración pública para el logro de su finalidad.

De conformidad con lo indicado por los tratadistas antes mencionados se puede establecer que la Administración Pública es la actividad que desarrolla el Estado a

[13] **Ibid.** Pág. 11.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

través de las entidades u órganos creados por las disposiciones legales con el fin de alcanzar el fin supremo del Estado que es, el bien común.

Así mismo se indica que la administración pública es la planificación, organización y ejecución de los servicios públicos que buscan el beneficio de la población. Por otro lado, está la función política, la que se encuentra bajo la dirección del gobierno central del Estado y de igual manera busca satisfacer las necesidades de la población y con ello realizar su fin supremo que es el bien común.

1.2. Elementos

La administración pública ejerce una función muy importante en el desarrollo de todo un país, pero no lo hace por sí sola, necesita estar compuesta de diversos factores que coadyuvarán para que la administración pueda aplicarse y desempeñarse adecuadamente. Raúl Antonio Chicas Hernández, propone dos factores, los cuales son: "a) El factor humano; b) Elementos esenciales en la aplicación administrativa de las normas políticas."[14]

1.2.1. Factor humano

El factor humano está constituido por el conjunto de personas que se incorporan al ámbito de la administración pública y dan un aporte intelectual para el funcionamiento de la misma. En siglos anteriores, los tratadistas no consideraban el tema del elemento

[14] Chicas Hernández. **Op. Cit.** Pág. 68.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

humano como parte importante de la administración pública, más bien lo veían como un beneficio de tipo económico, asemejando la labor del hombre de forma mecánica, como el de una máquina. En los últimos años, se ha podido evidenciar una creciente tendencia de valorizar más a los recursos que el factor humano posee y que pueden contribuir en la función pública.

"Para el desarrollo de la Administración pública se necesita ante todo personal bien capacitado, a través de los sistemas regulares de enseñanza vocacional y académica, así como del adiestramiento profesional y ocupacional de los servidores del Estado, del sector privado y en general, de todos los ciudadanos que se relacionen con la administración pública."[15]

Existe una variedad de leyes que han sido creadas por el Organismo Legislativo para regular las actividades, funciones, atribuciones y relaciones laborales del recurso humano en las instituciones autónomas y descentralizadas en Guatemala, algunas se rigen por la Ley del Servicio Civil, por leyes propias o por el Código de Trabajo.

1.2.2. Elementos esenciales en la aplicación administrativa de las normas políticas

Además de la existencia del recurso humano en la administración pública, ésta debe estar integrada indispensablemente por otros factores que colaboren para el correcto y eficiente funcionamiento de la misma, estos son: "a) la planificación; b) la

[15] **Ibid.**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

administración de personal; c) la organización y método; d) la relación de la rama ejecutiva con el público y con las ramas legislativa y judicial."[16]

1.2.2.1. La planificación

Planificar, en sentido estricto es: "Contar con un plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etcétera."[17]

Planificación significa ver hacia el futuro y consiste en una etapa de la administración en general, que tiende a elaborar un plan, un proyecto en forma detallada para lograr un objetivo. Su función es útil para saber cuáles son las metas que se quieren alcanzar dentro de la administración pública y cómo se van a lograr dichas metas. Lo que se busca con la planificación es instaurar una política determinada, formular programas, planes a corto, mediano y largo plazo, formular presupuestos, funciones del recurso humano, finanzas; para utilizar mejor los recursos de los cuales se dispone.

1.2.2.2. Administración de personal

El recurso humano debe ser cuidadosamente reclutado y seleccionado, de modo que pueda obtener personas de calidad para el desarrollo adecuado de las funciones que

[16] **Ibid.** Pág. 69.
[17] Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española**. Pág. 1179.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

les sean asignadas. Asimismo, se debe promover programas de capacitación para el personal, en las áreas técnicas y de relaciones humanas. En cuanto a la administración del recurso humano, es importante establecer reglamentos, responsabilidades y deberes con el mejor criterio de autoridad formal, para que cumplan efectiva y eficientemente sus actividades dentro del marco de sus derechos y buenas relaciones humanas.

1.2.2.3. Organización y métodos

Organizar, significa: "Establecer o reformar algo para lograr un fin, coordinando las personas y los medios adecuados."[18] La organización puede ser confundida con la planificación, toda vez que ambas tienen como objetivo lograr un fin, alcanzar una meta, sin embargo, una es parte integrante de la otra y no pueden faltar en un sistema de administración.

Tanto la organización como el método son concebidos por Manuel Ballbé como: "La ordenación de las estructuras institucionales desde los puntos de vista de la división del trabajo, las relaciones de autoridad, de la escala jerárquica, los controles y los grados de centralización y descentralización, coordinación y sistematización de los procedimientos de trabajo, a fin de mantener el equilibrio democrático y lograr así la eficiencia dentro de la Administración pública."[19]

---

[18] **Ibid.** Pág. 823.
[19] Ballbé y Franch. **Op. Cit.** Pág. 111.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

1.3. Etapas

Durante la evolución histórica de la administración pública se establece que existen dos corrientes; el sistema judicial o anglosajón y el sistema Francés; el sistema anglosajón se refiere a que toda actividad administrativa estará sujeta al derecho privado, en tanto que a diferencia con el derecho administrativo francés es un derecho especial ya que regula las relaciones que se dan entre la administración pública, los particulares y las que se dan entre las mismas instituciones administrativas.

Doctrinariamente y de conformidad con la evolución de dichos sistemas, se establece que el sistema inglés sea denominado como sistema administrativo o régimen administrativo, mientras que el sistema francés, que abarca los países de la Europa Continental se le denomina como un sistema judicial.

1.3.1. El sistema francés

El régimen administrativo francés, forma un pilar importante para la administración pública y se caracteriza en base a los siguientes aspectos:

"a. Existe un conjunto de normas jurídicas aplicables a la administración pública, que lo constituye como un derecho especial, autónomo e independiente del derecho común o civil.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

b. Existe una jurisdicción administrativa distinta y separada de los tribunales ordinarios.
c. La fiscalización de la legalidad de los actos de la administración pública no se realiza, en el sistema francés por los tribunales de la jurisdicción ordinaria, sino por una jurisdicción contenciosa administrativa especial.
d. El Derecho Administrativo francés es el servicio público."[20]

1.3.2. El sistema alemán

El régimen administrativo alemán se diferencia en base a las siguientes características, tomando como prototipo de este régimen el francés:

"a. El Derecho Administrativo es un Derecho excepcional frente al común o civil, inspirado en principios propios.
b. La doctrina que más ha pesado para la construcción del Derecho Administrativo alemán es: "El Derecho Administrativo alemán" de Otto Mayer, publicado a fines del siglo XIX.
c. Existe la jurisdicción Contenciosa Administrativa, que responde al principio de especialización de los tribunales administrativos. Dentro de sus antecedentes encontramos la ley del 21 de enero de 1960 sobre la jurisdicción Contencioso Administrativa que reintroduce el orden en esta materia y establece dentro de cada

[20] Garrido Falla, Fernando; Alberto Palomar Olmeda y Herminio Losada González. **Tratado de derecho administrativo.** Pág. 91.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA

Estado dos instancias judiciales: los tribunales administrativos y el tribunal superior administrativo.

d. En cuanto a la materia que puede ser objeto del recurso contencioso-administrativo, el sistema alemán está dominado por el principio de la cláusula general; que incluye cualquier interés jurídicamente protegido, por lo que cualquier acto administrativo particular puede ser impugnado."[21]

1.3.3. El sistema italiano

Por su parte, el régimen administrativo italiano, considera oportuno diferenciar su sistema administrativo en base a los siguientes puntos:

"a. Existe un conjunto de normas jurídicas aplicables a la administración pública, que lo constituye como un derecho especial, autónomo e independiente del derecho común o civil.

b. posee un sistema mixto, puesto que, para la resolución de las controversias administrativas, existe, junto a la jurisdicción ordinaria, una jurisdicción administrativa. Tal criterio, se monta precisamente sobre la distinción entre los derechos subjetivos y los intereses legítimos, pues corresponde a los tribunales ordinarios la protección de los primeros, cuando hayan sido lesionados por causa de la actividad administrativa, mientras que es la jurisdicción administrativa la que

[21] **Ibid.** Pág. 94.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

controla la legalidad del actuar de la administración pública siempre que resulte lesionado un interés legitimo particular."[22]

1.3.4. El sistema español

El régimen administrativo español, se constituye en un sistema puro, que se distingue en base a los siguientes aspectos:

"a. La administración pública en España, es un poder jurídico, dispone de los poderes de policía y coacción necesaria para hacer cumplir las leyes y reglamentos.
b. La separación entre la administración pública y los tribunales judiciales ordinarios es absoluta.
c. La justicia administrativa está encomendada a los tribunales contencioso administrativo, encuadrados en el poder judicial, basados en el principio de especialización técnica."[23]

1.3.5. El sistema inglés

El régimen administrativo inglés o anglosajón, posee características que lo hace un sistema totalmente distinto a los demás sistemas nacionales, por tal motivo se detallan las características más importantes:

---

[22] **Ibid.** Pág. 98
[23] Santamaría Pastor, Juan Alfonso. **Sobre la génesis del derecho administrativo español en el siglo XIX.** Pág. 101.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

"a. No existe distinción entre el Derecho privado y el Derecho Administrativo ya que se aplica el Derecho ordinario para regular ambos ordenamientos, es decir, "existe el derecho privado tanto para la administración pública como para los particulares."[24]

b. Es un sistema que no posee de un código, una regulación general del procedimiento, ni de los recursos administrativos, sin embargo, existe una serie de principios aplicables que dependen de la naturaleza del asunto.

c. El procedimiento administrativo lo controlan los tribunales ordinarios.

d. No existe la jurisdicción Contenciosa Administrativa."[25]

Como se ha podido determinar, la administración pública ha sido analizado por la doctrina, en donde se ha podido establecer que el derecho administrativo es una rama del derecho público y que el sistema que se aplica en la administración pública, depende del país que se analice.

El derecho administrativo guatemalteco, posee muchas características de los sistemas administrativos descritos con anterioridad; en especial con el sistema francés, ya que reconoce y separa al derecho administrativo con el derecho privado. Con el sistema español se relaciona, ya que el sistema administrativo guatemalteco posee de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, encuadrado en el poder judicial, que se compone de cinco Salas de lo Contencioso Administrativo en la actualidad, con el objeto de velar por la juridicidad de los actos de la administración pública que lesionen

[24] Castillo González. **Op. Cit.** Pág. 22.
[25] Aymerich Ojea, Ignacio y otros. **Lecciones de derecho comparado.** Pág. 201.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

los derechos de los administrados, tal como lo establece y reconoce el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

1.4. La función administrativa

El Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala indica: "Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo." Del artículo citado, se deduce que el sistema de gobierno que adopta Guatemala es el republicano y este, entre otros aspectos, se caracteriza en el sentido de que el poder radica en el pueblo, estando personificado por un jefe supremo llamado presidente; por la existencia de una carta magna (en el caso de Guatemala, es la Constitución Política de la República, la cual constituye la ley suprema y de más alta jerarquía dentro de la escala de leyes de un Estado); y la separación de los organismos del Estado. Una característica substancial que presenta un sistema democrático es la participación del pueblo en el gobierno, en la gestión y decisiones de los gobernantes, los cuales son elegidos directamente por la población, a través de un proceso de elección popular.

Asimismo, el Artículo 141 del mismo cuerpo legal complementa este concepto, de la forma siguiente: "La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida."

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

Tomando como base este artículo, el régimen de administración pública que adopta el gobierno de Guatemala, es el sistema de división de funciones las cuales tienen como destinatarios al Organismo Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cada uno con actividades y atribuciones diferentes, las cuales deben coordinarse adecuadamente para un buen desenvolvimiento de las funciones del Estado y para que el mismo pueda lograr su fin teleológico, esto es, el bien común.

El Organismo Legislativo le corresponde, entre otras funciones, ejercer la potestad legislativa, la cual consiste en la creación de proyectos de ley cuyo fin es regular el funcionamiento y actividades de diversas instituciones y aspectos de la vida de una nación. Está compuesto por el Congreso de la República, el cual se encuentra integrado por diputados que son electos directamente por el pueblo, en sufragio universal y secreto, por un periodo de cuatro años. Sus autoridades son: a) El Pleno del Congreso; b) La Junta Directiva; c) El Presidente del Congreso; d) La Comisión Permanente; e) La Comisión de Derechos Humanos; f) Las comisiones de trabajo; g) Las comisiones extraordinarias y las específicas; y, h) La Junta de jefes de bloque.

El Organismo Judicial es el ente cuya función consiste en ejercer la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. El término administrar justicia es concebida como la acción de aplicar las leyes a casos concretos, civiles, penales, laborales, administrativos y hacer que se cumplan las sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales. Como lo preceptúa el Artículo 57 del Decreto 2-89 del Congreso de la República, Ley del Organismo Judicial: "la función jurisdiccional se ejerce con

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

exclusividad absoluta por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales establecidos por la ley, a los cuales corresponde la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. La justicia es gratuita e igual para todos, salvo lo relacionado con las costas judiciales, según la materia del litigio. Toda persona tiene libre acceso a los tribunales para ejercer sus acciones y hacer valer sus derechos de conformidad con la ley."

Para que el Organismo Judicial cumpla sus funciones, su organización interna es la siguiente:

- Corte Suprema de Justicia y sus Cámaras.
- Cortes de Apelaciones.
- Sala de la Niñez y Adolescencia.
- Tribunal de lo Contencioso – Administrativo.
- Tribunal de Segunda Instancia de Cuentas.
- Juzgados de Primera Instancia.
- Juzgados de la Niñez y Adolescencia y Adolescentes en Conflicto con la ley penal y Juzgados de Control de Ejecución de Medidas.
- Juzgados de Paz o menores.
- Los demás que establezca la ley.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

1.4.1. Características de la función administrativa

Existen distintas corrientes doctrinarias, por lo cual, se citarán a varios autores, con el objeto de extraer las características más importantes de la función administrativa, ya que de este modo se obtendrá un mejor resultado, siendo estas:

- La presunción de legitimidad: "Consiste en la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, es decir, que su emisión responde a todas las prescripciones legales. Quien pretenda la ilegitimidad o nulidad de un acto administrativo debe alegar y probar lo que corresponda y la acción solo puede darse a los interesados o administrados a quienes la ley permita ejercer tal poder; es claro que la ilegitimidad no puede declararse de oficio ni la legitimidad presumida debe ser declarada por los jueces."[26] Los actos administrativos, deben regirse bajo el imperio de la ley, para que surtan sus efectos los cuales serán emitidos por los órganos administrativos competentes y como consecuencia surtan sus efectos legales.

- La ejecutividad; una vez emitido el acto administrativo, el administrado debe cumplir con lo establecido en el acto administrativo, cuyos efectos pueden ser directos, concretos o generales, desde el momento de su notificación.

- La ejecutoriedad: "Es la atribución que el ordenamiento jurídico, en forma expresa o razonablemente explicita como reconoce a la autoridad con funciones

[26] Ballbé y Franch. **Op. Cit.** Pág. 195.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

administrativas para obtener el cumplimiento del acto. La ejecución administrativa no podrá ser anterior a la notificación del acto."[27]

- La impugnabilidad: "Todo acto administrativo, aun cuando sea regular, es impugnable administrativamente por vía de recursos o reclamaciones."[28]

- La irretroactividad; el acto o resolución administrativa surte sus efectos jurídicos a partir de la notificación o desde el momento en que se hace saber al particular y nunca surte efectos antes. Por lo tanto, deberán regir desde el momento de su publicación, hacia el futuro y nunca aplicarse con efectos al pasado.

- La unilateralidad; radica en la declaración de voluntad que emite el órgano administrativo. La unilateralidad, del acto administrativo se plasma en la manifestación de voluntad por parte del Estado a través de sus órganos administrativos competentes al momento de pronunciar su decisión o acto.

- La revocabilidad; significa la posibilidad de poder dejar sin efecto el acto administrativo ya que puede revocarse según los autores de dos formas: de oficio, o a petición de parte. La primera, se manifiesta cuando el superior jerárquico creador del acto procede a su revocación. La segunda, se da cuando el acto o resolución administrativa ha sido notificada legalmente al particular y este se opone, impugnando la misma dentro del marco legal, debido a que dicho acto afecto sus

[27] Dromi, José Roberto. **Derecho administrativo.** Pág. 189.
[28] **Ibid.** Pág. 190.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

intereses y derechos. La revocabilidad del acto administrativo surge cuando el acto administrativo se emitió en inobservancia de la ley, por lo que el mismo órgano administrativo repara tal defecto, o bien a solicitud de parte cuando el administrado o particular esta inconforme con la resolución emitida por el órgano administrativo, por lo que puede interponer un recurso administrativo.

1.4.2. Elementos de la función administrativa

Existen diversidad de elementos que la doctrina expone de la función administrativa, por su parte, el autor José Roberto Dormí, expone respecto a los elementos la siguiente clasificación: "La competencia, el objeto, la voluntad y la forma, los cuales deben concurrir simultáneamente de acuerdo con el modo requerido por el ordenamiento jurídico."[29] Es importante indicar que según el autor Manuel Ballbé y Franch Marta los elementos que componen el acto administrativo básicamente son dos, los cuales se detallan a continuación:

"a. Elemento de forma: dichos elementos se componen de la forma de la declaración y la forma del procedimiento. Para que un órgano administrativo emita el acto administrativo es necesario haberse agotado las etapas del procedimiento y en base al procedimiento emitir una resolución.
b. Elemento de fondo: componen dichos requisitos, el sujeto u órgano competente, la manifestación externa de la voluntad administrativa, el objeto, la capacidad, las cláusulas accesorias y la finalidad o fin. Los elementos de fondo hacen especial

[29] **Ibid.** Pág. 163.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

referencia a los requisitos que debe contener los actos administrativos al materializarse como resoluciones administrativas; por lo cual se deben observarse los elementos mencionados para formar la resolución."[30]

Los elementos descritos, hacen que la función administrativa se perfeccione; como se ha analizado los elementos indispensables son: a) Los sujetos que intervienen en la función administrativa son el administrado y la administración pública a través de sus órganos competentes, b) el objeto de la función administrativa el cual depende de asunto sometido a su competencia, c) la forma de la función administrativa, se refiere a los requisitos esenciales para su materialización, y d) el fin de la función administrativa, que comprende el bienestar de las mayorías. Por lo tanto, los elementos de la función administrativa son indispensables para su consolidación y materialización.

1.5. Clases de administraciones públicas

De conformidad con lo que establece Calderón Morales, los sistemas de organización de la administración pública son: "Las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir con las obligaciones del Estado, señalados en la Constitución Política."[31]

[30] Ballbé y Franch. **Op. Cit.** Pág.197.
[31] Calderón Morales. **Op. Cit.** Pág. 215.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

Las clases de administración pública deben de acomodarse a las necesidades reales y posibles de la población y el Estado debe desarrollar políticas administrativas que pretendan desarrollar todos los servicios públicos necesarios.

También debe establecer las atribuciones, facultades, competencias administrativas y territoriales de los entes u órganos que presten dichos servicios, siempre bajo el control y supervisión del poder ejecutivo, teniendo presente que los mismos se encuentran jerárquicamente subordinados a las ordenanzas estatales.

Los principales sistemas o técnicas de organización de la actividad administrativa del Estado son tres, reciben el nombre de: centralización o concentración, desconcentración y descentralización administrativa. Las clases de administración pública están compuestas por el conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí, las cuales busca la satisfacción de un fin determinado que en el caso del Estado es el bien común.

La administración pública para cumplir con los fines del Estado, se encuentra inmersa y organizada dentro de un sistema, con el cual se ordena y estructura sistemáticamente cada una de las funciones con las cuales debe cumplir. Ahora se puede desarrollar de manera más específica los tres sistemas de administración pública, haciendo énfasis en la descentralización por ser uno de los puntos medulares de la presente investigación y son:

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

- Centralización administrativa: Brevemente se puede indicar que la centralización es, en su acepción gramatical, es: "reunir toda la autoridad en el gobierno supremo; dicho en otros términos, se centraliza cuando se concentran las funciones públicas en uno o varios órganos, alcanzándose el límite máximo de centralización cuando un órgano único ejerce todas las funciones estatales."[32]

Manuel Ballbé, define la centralización como: "En la centralización existe un órgano supremo que coordina, dirige y supervisa la actividad administrativa, que toma las decisiones de más alto nivel jerárquico y que estas se ejecutan por los órganos inferiores. Evidenciándose con ello la correlación que existe entre un órgano que ordena y otro subordinado que obedece, por lo que podemos afirmar enfáticamente que una de las bases jurídicas de la centralización es la jerarquía, y que aunada a ésta existe la otra base que propiamente competencia administrativa."[33]

La centralización, se da cuando todos los órganos y entidades de la administración pública se encuentran sometidos al poder del ente supremo, el cual se encarga de otorgar las atribuciones funciones y competencia para que desarrollen una actividad determinada por la autoridad.

- Desconcentración administrativa: De conformidad con lo expresado por Chicas Hernández: "Se considera como la etapa mínima de descentralización, y se configura cuando a su órgano jerárquicamente inferior se le confieren ciertos

[32] Chicas Hernández. **Op. Cit.** Pág. 102.
[33] Ballbé y Franch. **Op. Cit.** Pág. 111.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

poderes de administración (del que jerárquicamente depende) para que los ejerza a título de competencia propia, bajo determinado contralor del órgano superior."[34]

Según Guillermo Cabanellas es: "El procedimiento mediante el que se transfiere la titularidad y ejercicio de cierta competencia de un órgano de la administración pública a otro inferior de ésta. Tal desconcentración busca evitar la acumulación de funciones en los órganos superiores de la administración, aunque sin llegar a los niveles propios de la descentralización. La desconcentración implica una mayor posibilidad, para los órganos superiores, de retomar la competencia transferida."[35]

La desconcentración administrativa es la primera etapa de la descentralización, es la etapa que puede determinar la viabilidad de la descentralización de la institución, de conformidad con las conclusiones que emanan del órgano jerárquicamente superior.

- Descentralización administrativa: Según el autor José Canasi, define a la descentralización administrativa como: "El poder de administrarse por sí mismo, o sea, el gobierno local del sistema anglosajón. Ello solamente marca una tendencia a apartarse del poder central. La descentralización administrativa no es un proceso histórico como la centralización, y que viene desde muy antiguo, sino que corresponde a una moderna concepción del funcionamiento de los servicios públicos y otras actividades esenciales del Estado, y muy especialmente en cuanto el Estado penetra en quehaceres comerciales e industriales".

[34] **Ibid.** Pág. 104.
[35] Cabanellas. **Op. Cit.** Pág. 317.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

Según Canasi, indica que: "La descentralización administrativa es un justo medio entre la centralización administrativa y la autonomía. Son competencias distintas a la descentralización administrativa, es el contrapeso de la centralización. Y finaliza indicando que la descentralización administrativa es una cuestión de competencia."[36]

Expresa Chicas Hernández, que: "La descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad de poder."[37]

Indica Chicas Hernández, que: "La descentralización administrativa ha obedecido, en unos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos por la acción de dichas autoridades. En otros casos, la naturaleza técnica industrial o comercial de los actos que tiene que realizar la administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos."[38]

---

[36] Canasi, José. **Derecho administrativo.** Pág. 304.
[37] Chicas Hernández. **Op. Cit.** Pág. 106.
[38] **Ibid.**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

Samayoa Palacios indica que la descentralización administrativa: "Constituye una forma de administración en que se reconoce personalidad jurídica propia a los entes estatales y el poder de decisión que se les asigna corresponde ejercerlo a funcionarios que no están sometidos al poder disciplinario del órgano central y tampoco están subordinados jerárquicamente al mismo, es decir, que no reciben órdenes del poder central. Estos entes son personas jurídicas dotadas de poder para administrarse a sí mismas y tiene fines públicos específicos que cumplir.

En la descentralización administrativa, a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las competencias entre múltiples entidades administrativas que son independientes de los órganos centralizados y que tienen una personalidad jurídica propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva. Al hablar de descentralización vemos órganos que son creados como personas públicas y que se encargan de prestar un servicio público específico y normalmente se encuentran a cargo de órganos colegiados."[39]

La descentralización es una de las principales herramientas administrativas que tiene el Estado para cubrir o satisfacer con las necesidades básicas que tiene la población de un país, teniendo que partir de una política administrativa responsable que busque en primera instancia la satisfacción de los servicios básicos para el pueblo, segundo el buen uso de los recursos económicos, tercero los necesarios y buenos servicios públicos, y cuarto la constante capacitación a los servidores, colaboradores públicos y así con ello lograr garantizar que se cumpla el fin primordial del Estado.

[39] Ballbé y Franch. **Op. Cit.** Pág. 112.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

A través de la delegación de funciones y atribuciones administrativas consigue que el poder estatal, profesionalice los servicios, no se recargue de trabajo y pueda insertar dentro de la administración pública nuevas instituciones especializadas a los particulares para lograr el bien común.

1.6. Relación de la administración pública con otras ciencias

La soberanía del pueblo es ejercida en base a una división de funciones en tres organismos: Organismo Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Cada uno de los organismos se encuentra con funciones y actividades independientes y sin subordinación entre los mismos.

La función administrativa es desempeñada por el Organismo Ejecutivo, sin embargo, se debe coordinar, planificar adecuadamente los medios, formas para garantizar una relación adecuada y armónica entre las tres ramas; también debe ajustarse de tal modo que se dirija eficientemente hacia el público que es a quien sirve el Estado.

Por su parte, Calderón indica que son elementos de la administración pública los siguientes:

"a. El órgano administrativo: Que son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto a través del cual se manifiesta la personalidad del Estado.

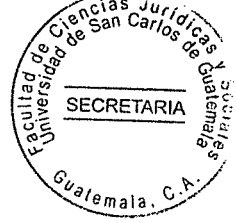
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

b. Actividad: Los órganos de la administración pública desarrollan una actividad y se desenvuelve a través de la prestación de los servicios públicos.

c. Finalidad: La finalidad es el elemento teleológico de la Administración pública, siendo ésta el bien común de toda la población en general, elemento que deviene de un fundamento constitucional.

d. El Medio: Se refiere al método del cual se ha de valer la Administración pública para lograr el bien común. En ese sentido se puede afirmar que el medio más sencillo del cual dispone la administración pública son los servicios públicos, concebidos como el medio del cual se sirve la administración pública para desarrollar su actividad y a la vez lograr el bienestar general."[40]

[40] Calderón Morales. **Op. Cit.** Pág. 11.


Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

CAPÍTULO II

2. Derecho administrativo

Para entender la ciencia del derecho administrativo es necesario conocer el significado del término, conociéndose por administración la ciencia social cuya finalidad es la satisfacción de objetivos institucionales a través de una estructura y esfuerzo coordinado, para lograr un objetivo predeterminado.

Para Castillo González: "La administración es ciencia y arte. Ciencia en tanto se sustenta en principios elaborados por medio de la investigación. Arte en tanto se sustenta en la habilidad de las personas."[41] Entendiendo administración como el conjunto de conocimientos ordenados y sistematizados, de validez universal, fundados en una teoría referente a verdades generales.

Se puede entender por administración a la ciencia social, a través de la cual se logran los objetivos deseados siguiendo un proceso preestablecido a través de una estructura y conocimientos sistematizados, que aunado al derecho, que es el conjunto de normas jurídicas, principios e instituciones que rigen de manera obligatoria la conducta externa de los hombres en sociedad, para alcanzar la justicia, la seguridad y el bien común.

[41] Castillo González. **Op. Cit.** Pág. 2.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA

2.1. Concepto

El derecho administrativo por ser una rama del derecho público muy extensa. Su concepto debe ser estudiado desde varios puntos de vista; desde uno muy general se puede decir que es un derecho reciente que trata de enmarcar, o más bien, regular relaciones jurídicas entre el Estado y el administrado, pero el derecho administrativo va más allá que eso, ya que estudia el lado jurídico de la administración y relaciones de colaboración entre los distintos órganos del Estado; también se dice que conlleva una serie de metodologías que ayudan al estudio de la normativa administrativa en relación a la organización pública, es decir, el Organismo Ejecutivo, así como todos los actos de la administración pública.

Existen varios conceptos al respecto, los cuales se citan a continuación: Gabino Fraga lo define de la siguiente manera: "Rama del derecho público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa."[42] Por su parte, Enrique Sayagués Laso lo define como: "Parte del derecho público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el ejercicio de la función administrativa."[43] El autor Agustín Gordillo lo define como: "Rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial contra ésta"[44]; en ese sentido, existen otros autores como Garrido Falla que lo define de la siguiente manera: "Aquella parte del derecho público que determina la organización y comportamiento de la administración directa e indirecta del Estado, disciplinando sus relaciones jurídicas

[42] Fraga, Gabino. **Derecho administrativo.** Pág. 92.
[43] Sayagués Laso, Enrique. **Tratado de derecho administrativo.** Pág. 21.
[44] Gordillo, Agustín. **Tratado de derecho administrativo, parte general.** Pág. 126.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

con el administrado"[45]; y Rafael Entrena Cuesta lo define como: "El Derecho Administrativo está integrado por un conjunto de normas de derecho público interno que regula organización y actividad de las administraciones públicas."[46]

De conformidad con las definiciones anteriores, el derecho administrativo es el conjunto de normas jurídicas, principios, instituciones y doctrinas que regulan la organización, la actividad de la administración pública; las relaciones entre el Estado y los administrados, así también las relaciones jurídicas entre los distintos órganos administrativos.

El concepto anterior integrado por varios supuestos que encierran las características propias del derecho administrativo ya que es un derecho reciente, subordinado a la Constitución Política de la República de Guatemala, en constante evolución, no codificado y que carece de unificación en relación a su concepto, ya que ni la propia doctrina ha podido unificar una sola definición, es por eso que en cuanto al primer elemento de la definición propia que consiste en regular la organización y la actividad de la administración, la misma se refiere a velar por la juridicidad de los actos de la administración pública, lo relativo a la estructura y competencia de los órganos administrativos; el segundo elemento que se refiere a las relaciones entre el Estado y los administrados se debe de interpretar a las relaciones de derecho establecidas recíprocamente que generan derecho y obligaciones, por parte del Estado, la obligación de exigir el cumplimiento de actos administrativos mientras que por parte del

[45] Garrido Falla y otros. **Ob. Cit.** Pág. 134.
[46] Entrena Cuesta, Rafael. **Curso de derecho administrativo.** Pág. 12.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

administrado, el derecho de requerir al Estado el cumplimiento de las obligaciones que la ley asigna, es decir, por ejemplo, el Estado tiene la potestad y obligación de recaudar el pago de impuestos, el administrado tiene el derecho de exigirle al Estado la prestación de servicios por el pago de los impuestos; en cuanto al tercer supuesto de la definición que se refiere a regular las relaciones entre distintos órganos de la administración pública.

Al respecto, es oportuno indicar que los órganos administrativos constituyen el medio por el cual el Estado manifiesta una declaración unilateral de voluntad que genera el acto administrativo para un fin determinado. También dicho elemento permite la aplicación del sistema jerárquico entre los distintos órganos administrativos, de tal suerte que permite diferenciar la jerarquía entre uno y otro.

2.2. Características del derecho administrativo

Entre las características del derecho administrativo, como lo indica Castillo González, se encuentran las siguientes:

- "Fuerza Obligatoria, para la administración, dado que valen tanto como normas jurídicas. En tal sentido las decisiones que violen los principios podrán anularse por el juez administrativo o judicial. Si llegan a causar daños y perjuicios, el Estado responderá restableciendo las cosas al Estado anterior y en su defecto pagará indemnización.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

- Aplicación supletoria, siempre que falte texto legal y reglamentario, con autoridad independiente de todo elemento formal. Por lo tanto, la fuerza obligatoria de todo principio, no proviene de ningún texto escrito.

- Valor propio, en el sentido de que valen por sí mismos y no se confunden con la costumbre, la tradición y el consentimiento de la opinión pública.

- Independencia de la jurisprudencia, el juez no crea los principios, simplemente comprueba su existencia. La aplicación de la jurisprudencia exige la comprobación previa de que existe o no."[47]

2.3. Fuentes del derecho administrativo

Para estudiar las fuentes del derecho administrativo, se debe hacer alusión a las fuentes del derecho en general, debido a que no puede dejarse de lado la aplicación directa de las mismas, dentro de la noción del derecho administrativo. Se entiende, por fuentes del derecho administrativo: "Aquellas formas o actos a través de los cuales se origina su vigencia."[48] Por lo tanto, se establece la siguiente clasificación:

[47] Castillo González. **Op. Cit.** Pág. 150.
[48] Ballbé y Franch. **Op. Cit.** Pág. 73.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

2.3.1. Fuentes formales

Las fuentes formales se refieren a la forma o manera en que las normas se expresan en una sociedad determinada, por lo que explican el origen de la norma, en el ordenamiento jurídico guatemalteco se puede indicar que son fuentes formales:

- La Constitución Política de la República de Guatemala; que constituye la fuente formal y directa del derecho administrativo, debido a que la actual, ha constitucionalizado el derecho administrativo, por cuanto ha venido incorporando un mayor número de normas vinculadas al derecho administrativo, porque en la actualidad, ésta en su parte orgánica regula la estructura del Estado de Guatemala. Empero, la doctrina española: "Coloca a su Constitución como una Fuente directa primaria del Derecho Administrativo."[49]

- Las normas orgánicas y ordinarias: Estas están preceptuadas en el Artículo 2 de la Ley del Organismo Judicial, en donde le denomina normas orgánicas, a los decretos aprobados por el Congreso de la República de Guatemala con el voto de la mayoría calificada. Por su parte, las normas ordinarias pueden ser aprobadas con mayoría calificada o simple, dentro de estas se encuentran los Decretos de carácter Constitucional, los Decretos, los Decretos en Estado de Emergencia y los Decretos Leyes. A diferencia: "La doctrina española las coloca como una fuente directa primaria."[50]

[49] Garrido Falla y otros. **Op. Cit.** Pág. 197
[50] **Ibid.**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

- Las normas reglamentarias: Es otra fuente formal y directa del derecho administrativo. Se llama reglamento: "A toda norma escrita dictada por la administración pública."[51] Estos, son actos de legislación, pero no con el mismo valor que la ley, la Constitución Policita de la República de Guatemala lo reconoce en el Artículo 183 inciso c) y preceptúa: "Funciones del Presidente de la República...., dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y ordenes para el estricto cumplimiento de las leyes sin alterar su espíritu...", dentro de los cuales encontramos los Acuerdos Gubernativos y Acuerdos. (Artículo 24, Ley del Organismo Ejecutivo).

- Los tratados internacionales: Son reputados como fuentes del derecho administrativo siempre que se acepten por el ordenamiento jurídico interno y que tengan contenido administrativo.

- La costumbre: Es la norma jurídica no escrita, que no ha pasado por el proceso de formación legislativa. Es la única fuente de derecho no escrita y que precede a la ley. La costumbre se refiere a la repetición de una determinada conducta o comportamiento en el tiempo, sin embargo, en la actualidad, la importancia de la costumbre como fuente ha perdido vigencia, su rol se mantiene entre los parámetros que la ley escrita le señala, por lo que no debe considerársele como

[51] García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. **Curso de derecho administrativo.** Pág. 167.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

fuente del derecho administrativo. En la doctrina española esta se encuadra como: "Una fuente directa subsidiaria."[52]

- La jurisprudencia: Como el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los órganos jurisdiccionales, como lo son las Salas de lo Contencioso Administrativo, en Guatemala: "Ya que se cumple una doble función: ayuda a la aplicación de las normas jurídicas y a su formación."[53]

- Los principios generales del Derecho: Son fuentes indirectas y supletorias del derecho administrativo que se deben observar especialmente en caso de falta, oscuridad, ambigüedad o insuficiencia de la ley. Coincidentemente, en la doctrina española, al igual que en Guatemala, los encuadra dentro de las fuentes indirectas subsidiarias.[54]

- La doctrina: consiste en los estudios de carácter científico que realizan los juristas acerca del derecho y consiste en el conjunto de opiniones, teorías, sistemas elaborados por los tratadistas y publicistas del derecho, expuestas en obras y trabajos. Hoy en día, constituye una fuente indirecta o mediata y de aplicación subsidiaria que ha influido en el legislador para ir transmitiendo sus ideas y tendencias en el ordenamiento jurídico administrativo.

---

[52] Garrido Falla y otros. **Op. Cit.** Pág. 198.
[53] Álvarez Ledesma, Mario I. **Introducción al derecho.** Pág. 192.
[54] Garrido Falla y otros. **Op. Cit.** Pág. 198.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

2.3.2. Fuentes materiales

A las fuentes materiales también se les denomina fuentes reales, debido a que se incluyen en ellas todos los factores y circunstancias que provocan la aparición y determinan el contenido de las normas jurídicas. Éstas, son ajenas al derecho y simplemente constituyen su antecedente lógico y natural; "Las fuentes reales o materiales, prefiguran su contenido y encierran, en potencia, las soluciones que pueden adoptar las normas jurídicas, que no son un resultado casual de la evolución social, sino que obedecen a múltiples causas de tipo político, religioso, económico, social y biológico. Esos factores reales varían en el tiempo y espacio. Ello determina el diverso contenido de las normas jurídicas en épocas y lugares distintos."[55] Los principales factores que influyen en el contenido de las normas del derecho administrativo, son:

- Datos biológicos: se componen de hechos básicos de la vida, como por ejemplo, el nacimiento, la muerte, diferencias de sexo, edad.

- Datos económicos: se fundamenta en la realidad económica de los Estados, y hay que reconocer que la influencia del factor económico es muy poderosa en la configuración de las normas.

- Datos sociales: la realidad social suministra una serie de datos que influyen en el desarrollo y contenido del Derecho.

---

[55] Chacón de Machado, Josefina y Carmen María Gutiérrez de Colmenares. **Introducción al derecho.** Pág. 40.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

- Datos geográficos: la ubicación de los Estados y de su elemento poblacional hace que surjan dentro de las mismas conductas específicas que hacen que aparezcan normas especiales, como lo es el clima, carencia de costas marítimas, y otros.

- Datos políticos: son aquellos en los que se observa el fenómeno del poder, a la estructura misma del Estado, la diferenciación entre gobernante y gobernados.

- Datos culturales: conciernen a los avances, invenciones, descubrimientos científicos y tecnológicos, lo que influye en la norma jurídica que provoca la constante recreación del derecho administrativo.

Estos factores hacen que el derecho administrativo sea una rama del derecho público dotado de autonomía y especialidad, porque la materia que conoce, es hoy en día una de las más importantes de los estados; porque de este depende el orden jurídico en que estos se organizan y constituyen, creando bases sólidas para que se logre el fin último del país, que es el bienestar de las mayorías. Sin embargo, para adoptar el sistema administrativo más acorde depende de las corrientes ideológicas y los factores materiales o formales que se adopten, tal como se ha podido establecer con anterioridad.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

2.4. Principios generales del derecho administrativo

Dentro de los principios fundamentales del derecho administrativo se encuentran los siguientes:

2.4.1. Principio de legalidad

En un principio se puede decir que la ley es el principal fundamento de todo acto y acción, los administrados pueden hacer todo lo que la ley no les prohíba, mientas que la administración pública debe circunscribir sus actos en base a la ley, es decir, la administración pública se encuentra en subordinación de la ley con el fin de lograr un bienestar público, ya que lo fundamental es la ley y el administrado puede actuar salvo que exista una norma que ordene lo contrario.

Dicho principio se encuentra regulado en la legislación guatemalteca en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Al respecto es importante señalar que la exclusividad de decretar impuestos ordinarios o extraordinario, arbitrios y contribuciones especiales es una potestad que corresponde al Organismo Legislativo, ello permite que los tributos tienen fundamento constitucional en su creación y aplicación por parte del Estado para satisfacer las necesidades públicas, en consecuencia, ningún otro organismos del Estado puede abrogarse esa función.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

Al respecto el Doctor Joan Amenós Álamo, citado por Ballbé y Franch, indican que: "El principio de legalidad es un criterio rector de carácter general que, por supuesto, también ha de aplicarse al procedimiento administrativo."[56]

El principio de legalidad en el derecho administrativo, consiste en que todos los actos directos e indirectos de la Administración Pública deben de estar basados y fundamentados en ley, es decir, todo conforme a derecho con el fin de garantizar los efectos jurídicos del acto administrativo; por ello se le denomina también principio de reserva de ley, dicho principio tiene como fin supremo garantizar el estado de derecho, es decir, que dicho principio protege la supremacía constitucional y de la ley, teniendo como efecto que la administración pública esté sujeta a sus normas y reglamentos, ya que es la ley la única que le concede potestades la cual representa una garantía en el ejercicio de los derechos que le asisten al administrado.

En relación a lo establecido a la actividad administrativa, se refiere a todas aquellas funciones y competencias administrativas de cada funcionario y empleado público a quienes la ley le fija sus propios límites, esto no significa que cada funcionario y empleado pueda tomar decisiones contrarias a la ley contraviniendo la jerarquía constitucional o las disposiciones emanadas por órganos jerárquicamente superiores; es decir, que el principio de legalidad reúne ciertas características que lo hacen ser un principio esencial dentro de la administración pública, entre las que son de mayor importancia las siguientes:

[56] Ballbé y Franch. **Op. Cit.** Pág. 315.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

- Toda actividad administrativa del Estado debe de estar basada en ley;
- Otorga seguridad jurídica a los administrados;
- Garantiza la consolidación del Estado de derecho;
- Fija la competencia y limitaciones de los órganos administrativos;
- Es un principio que siempre estará legislado ya que su fundamento es la legislación.

En la Constitución Política de la República de Guatemala se pueden mencionar determinados Artículos a manera de ejemplificar la importancia del principio de legalidad en nuestra legislación:

- Derecho de Defensa, Artículo 12;
- Inviolabilidad de correspondencia, documentos y libros, Artículo 24;
- Derecho de petición, Artículo 28;
- Derecho de petición en materia política, Artículo 137;
- Funciones del Presidente de la República, Artículo 183;
- Funciones del Congreso de la República en materia tributaria; Artículo 239.

El principio de legalidad, según lo anterior, puede ser estudiado en dos perspectivas; la primera desde el punto de vista de la obediencia de la ley, ya que como bien se explicó anteriormente la administración pública puede hacer solo lo que la ley le permita, debe basarse y tener como fundamento en todos sus actos a la ley; el segundo punto de vista es en relación a que ninguna disposición que sea jerárquicamente inferior a la ley pueda ser realizada sin fundamento legal, es por eso, el por qué dicho principio tiene

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

una estrecha relación con el Estado de derecho, ya que lo que se pretende es que dentro de un Estado, sea la ley el instrumento principal para regular toda conducta del ser humano y no digamos de la misma administración, para obtener transparencia, igualdad y justicia, de no ser así y cumplirse dichos supuestos, se tendría como consecuencia la violación al principio de legalidad, que tiene como consecuencia, el abuso de poder o desviación de poder.

2.4.2. Principio de juridicidad

En lo relacionado a que toda actividad administrativa es basada en el principio de juridicidad, es necesario analizar y aclarar que a los órganos públicos no les es aplicable el Artículo cinco Constitucional, debido a que dicho Artículo solo es aplicable para las personas particulares.

El principio de juridicidad se anuncia así: "Toda actividad administrativa debe someterse a la ley y a principios del orden jurídico establecido o la actividad administrativa debe someterse al derecho."[57]

Hay que partir analizando en qué consiste el principio de juridicidad, concluyendo que el mismo, busca que se respete la supremacía constitucional, así como los derechos fundamentales del individuo dentro de un Estado. El derecho de juridicidad es amplío en su aplicación, ya que lo que se pretende es que todo actuar de la administración pública quede definitivamente sujeta a derecho, es decir, aquella vinculación de forma

[57] Castillo González. **Op. Cit.** Pág. 112.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

directa al derecho, es por eso que como se mencionó anteriormente que es un principio mucho más amplio ya que fundamentalmente tiene que buscar la norma, ya que a falta de la existencia de la misma, se pudiesen aplicar los principios generales y en su defecto, las instituciones doctrinarias.

El principio de juridicidad es aplicable, aunque exista o no una norma dentro la legislación de un Estado, es aplicado de forma tal, que viene a perfeccionar al principio de legalidad ya que funciona ante las lagunas o vacíos legales de ley, por esa razón se establece que a diferencia de lo regulado en el Artículo cinco de la Constitución Política de la República de Guatemala, los órganos públicos solo pueden hacer lo permitido por la ley.

El principio de juridicidad exige que tanto los actos administrativos y políticos deben de estar bajo el amparo de la ley y fundamentalmente a los principios generales del derecho en materia administrativa; entendidos estos como la moral, la ética, la transparencia y la idoneidad del funcionario público, con el fin de evitar la discrecionalidad en la administración pública en relación a las diversas tomas de decisiones por parte de los funcionarios públicos.

Dicho principio se encuentra regulado en la legislación guatemalteca, en la Constitución Política de la República de Guatemala, Articulo 221, el cual establece lo siguiente: "Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública..."

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

La juridicidad en nuestro sistema administrativo aparece desarrollado en la función jurisdiccional, de ahí que la Constitución Política de la República de Guatemala, delega esa función al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al cual le corresponde velar por la aplicación del principio de juridicidad, el cual es conocido también en base a lo anterior como el principio del control jurídico de los actos de la administración, ya que sus propios actos, resoluciones y órganos que la integran pueden ser supervisados y cuestionados con el fin de que sean respetados los derechos fundamentales de los administrados.

2.4.3. Principio paralelismo de las formas

El principio de paralelismo de las formas, en un principio puramente administrativo que consiste en que previo a que sea publicada, es decir, nazca a la vida jurídica una norma, debe existir un órgano especializado creado por mandato constitucional que cree dichas normas, siguiendo un procedimiento establecido que también debe estar regulado de forma directa e indirecta en dicha norma constitucional, ahora bien lo mas importante de este principio es que dicho órgano que crea la norma por el procedimiento establecido sea el que la deba reformar o derogar.

En la doctrina, así como también en la ley, en relación a este principio, hace énfasis más que todo en las reformas constitucionales, ya que el poder constituyente deja de tener actividad con la entrada en vigencia de la misma Constitución y los poderes que en la legislación ejercen como tal; así mismo los principios se deben de verificar y se atienden a los principios que establece la ley; en los poderes que en su relación son

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

constituidos en ella, es por eso que se hará referencia a la forma en que puede ser reformada la Constitución Política de la República de Guatemala.

Oportuno es reiterar que doctrinariamente existen diversos tipos o clases de Constituciones, las hay rígidas, flexibles y mixtas, todas estas en relación a su sistema de reforma, se puede decir que la constitución rígida es aquella que para que pueda ser reformada se necesita convocar una Asamblea Nacional Constituyente, mientras que la constitución flexible consiste en aquella que puede ser reformada por el mismo procedimiento de una ley ordinaria y las constituciones mixtas se refiere a todas aquellas que pueden ser reformadas por ambos procedimientos, rígida y flexible; en la legislación Guatemalteca se tiene un sistema mixto, en base a los siguiente Artículos:

- De conformidad con el Artículo 278 de la Constitución, corresponde a la Asamblea Nacional Constituyente reformar este Artículo o los contenidos en el capítulo I título II (Derechos Humanos).
- El Artículo 280 del mismo cuerpo legal contiene las reformas por el Congreso de la República en Consulta Popular.

Este principio doctrinariamente tiene un fin específico que manda que la norma constitucional antes de ser publicada, deba de existir paralelamente un órgano especializado que desarrolle el procedimiento establecido. Para ilustrar el mismo se puede señalar que existen algunas normas que fueron creadas por una Asamblea Nacional Constituyente, como por ejemplo la Ley de Amparo, de Exhibición Personal y

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

de Constitucionalidad, Ley Electoral y de Partidos Políticos, entre otras, las cuales pueden ser reformadas por el Organismo Legislativo, como se puede observar existe una tendencia de violación creadas en una Asamblea Nacional Constituyente por un órgano del Estado distinto y sin embargo surte efectos legales como lo serían las reformas que se están proponiendo a las leyes anteriormente citadas.

Para la materia de estudio del derecho tributario esto se refleja en la controversia constitucional de normas contenidas en la misma constitución, por ejemplo, el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que corresponde con exclusividad al Congreso de la República decretar, impuestos ordinarios, extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, sin embargo en la misma norma la Constitución de la República de Guatemala, en el Artículo 183 literal r indica, la potestad que tiene el Presidente de la República de exonerar de multas a los contribuyentes. Como se puede observar pareciera ser que existe contradicción en lo dispuesto entre una norma expresa y una facultativa.

De lo anterior se puede indicar que existe un conflicto entre ambos Artículos constitucionales, debido a que si un órgano gubernamental no debería ser otro el que exonere de los impuestos; si el Congreso es el ente gubernamental específico solo el debería exonerarlos; o caso contrario si es el presidente el que los exonera, el debería crear los impuestos.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

2.4.4. Principio de igualdad

Principio que ha ido evolucionando durante la historia en relación a sus alcances e interpretaciones, pero que se ha caracterizado por tener como principal fuente la percepción humana que va de la mano de los valores que toda persona debe de tener para lograr su desarrollo como tal y poder así ser reconocida y respetada dentro del conglomerado social.

El principio de legalidad por mandato constitucional establece que todos los seres son libres e iguales en dignidad y derechos, el Artículo cuatro de la Constitución Política de la República de Guatemala, dicha normativa otorga protección de carácter legal como humano a la persona ante el Estado.

Es importante mencionar que dentro de un mismo Estado no todos los individuos se encuentran en una misma situación jurídica de tal forma que no se puede aplicar las mismas reglas para todos, ya que se estarían incurriendo en determinadas violaciones e injusticias en la protección de sus derechos.

El principio de igualdad debe ser considerado como aquel derecho inherente que tienen todos los seres humanos a ser reconocidos de igual manera ante la ley con el fin de gozar y disfrutar de todos sus derechos que la misma ley les otorga no importando la raza, sexo, religión, clase social, entre otros.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

Desde otra perspectiva el principio de igualdad establece los límites a la actuación de los poderes públicos en relación a crear una protección a la arbitrariedad del poder.

En materia administrativa, se debe de considerar dicho principio en relación al vínculo que existe entre los administrados y el Estado, ya que como se establece, la ley debe ser aplicable de igual manera para todos; el principio de igualdad como valor supremo del ordenamiento jurídico guatemalteco, en el que se logre un trato igual en situaciones idénticas pero diferentes, entre otras situaciones logrando así que no solo sea visto su concepto desde el punto de vista de un valor supremo sino que también como un derecho subjetivo que puede limitar la actividad del legislador y al mismo tiempo podrá ser solicitado para su aplicación en los tribunales ordinarios y en su defecto ante la misma Corte de Constitucionalidad.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

CAPÍTULO III

3. Los recursos administrativos

El vocablo recurso es utilizado como sinónimo de impugnación y proviene del latín recursos que significa: "Acción y efecto de recurrir, vuelta y retorno de una cosa al lugar de donde salió. Esta acción consistente en expresar inconformidad se encamina a provocar un nuevo examen de la cuestión planteada en la solicitud iniciadora del procedimiento con la finalidad de obtener una nueva decisión, distinta de aquella que se estimó gravosa a los intereses de quien la ha expresado."[58]

En un sentido amplio el término recurso es definido por la Enciclopedia Jurídica Española como: "La acción que se deriva de la ley a favor de la parte que se considera perjudicada por una resolución judicial o administrativa, para pedir al mismo juez, tribunal o autoridad que la ha proferido, que quede sin efecto o sea modificada en determinado sentido, o para acudir a otro juez, tribunal o autoridad competente, en solicitud de que sea revocado, suspendido o mejorado el fallo que se reputa perjudicial."[59]

3.1. Clasificación de los recursos

Los recursos se pueden clasificar de la siguiente forma:

---

[58] Escobar Menaldo, Rolando. **Manual del derecho administrativo: Una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España.** Pág. 595.
[59] Seix. **Enciclopedia Jurídica Española.** Pág. 102.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

3.1.1. Recursos judiciales

Andrés Serra Rojas define al recurso judicial como: "El medio que concede la ley a la parte, o al tercero que son agraviados por una resolución judicial para obtener su revocación o modificación por el propio funcionario que dictó la resolución o por un tribunal superior."[60] Desde el punto de vista general son recursos jurisdiccionales la revocación y la apelación. En sentido restringido el recurso judicial presupone que la revocación o la modificación de la resolución, está encomendada al tribunal de instancia superior, el recurso judicial no será objeto de desarrollo en la presente investigación.

3.1.2. Recursos administrativos

Guillermo Cabanellas de Torres citando a algunos autores, expone en un sentido eminentemente jurídico lo que varios tratadistas han definido como término recurso administrativo de la siguiente forma: "Para Videl un recurso es una vía de Derecho que permite obtener una nueva decisión conforme a Derecho. Por otra parte, el tratadista Marienhoff indica que el recurso administrativo es un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa, con el objeto de obtener su reforma o extinción. Fraga define al recurso diciendo que este constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad la revoque, lo anule o lo reforme

[60] Serra Rojas, Andrés. **Las finanzas del Estado.** Pág. 627.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la oportunidad del mismo."[61] El propio autor al referirse al término recurso afirma que: "Es el medio de impugnación concedido por las leyes y reglamentos para acudir ante el superior jerárquico del que ha dictado una resolución de carácter administrativo, a fin de que la modifique o la suspenda."[62]

3.2. Naturaleza jurídica

En cuanto a la naturaleza de los recursos administrativos, la tesis predominante considera los recursos administrativos como un derecho del interesado que forma parte de la garantía constitucional a la defensa, derecho consagrado en la Constitución Política de la República en el Artículo 12 el cual establece que: "la defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido".

Siguiendo la norma antes indicada, se puede afirmar que los recursos administrativos constituyen una herramienta importante para todos los ciudadanos, ya que les brindan dentro de un marco de igualdad, la posibilidad de defenderse cuando se ven afectados por resoluciones de la administración que son contrarias a sus intereses.

---

[61] Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental.** Pág. 341.
[62] **Ibid.**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

3.3. Características

Dentro de las características de los recursos administrativos, se pueden mencionar las siguientes:

- Sencillez: obliga a impulsar un procedimiento no complicado, no artificioso y desprovisto de ostentosas diligencias. Entre más sencillo, mejor.

- Rapidez: obliga a conducir el procedimiento con claridad y prontitud. En casi todas las organizaciones públicas en Guatemala, el procedimiento es lento y complicado por la excesiva cantidad de pasos, multiplicados por la imaginación de los jefes y empleados.

- Informalidad: gracias a la informalidad, el procedimiento, rigurosamente, no se basa en leyes y reglamentos. De tal manera que los errores, omisiones y deficiencias en que pueda incurrir el particular, se deben y se pueden subsanar inmediatamente. "Rigurosamente" significa que las normas jurídicas aplicadas con excesivo rigor detienen el procedimiento por cualquier detalle de importancia secundaria, o tratar el procedimiento con una mentalidad formalista apoyada en leyes no administrativas.

- Iniciación de oficio: obliga a la administración pública a iniciar el procedimiento administrativo, pues su obligación es actuar en defensa de los intereses públicos.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

La iniciación de oficio no descarta que el procedimiento administrativo iniciado por el particular por iniciativa propia, en defensa de sus intereses privados. Los permisos, licencias, contratos y exoneraciones, por ejemplo, originan un procedimiento administrativo basado en la iniciativa del particular.

- Prueba legal: obliga a que todo documento que aporte el interesado y toda diligencia que se lleve a cabo, se constituya en medio probatorio, a favor o en contra del solicitante, de manera que el funcionario o empleado resuelva basándose en lo probado. La rigidez, tradicional en Guatemala, influye en que el funcionario y empleado no produzca pruebas, sino que las solicite al interesado. Las resoluciones de trámite y las resoluciones definitivas, se dictan con fundamento en las pruebas tenidas a la vista.

- Escrito, sin descartar la oralidad: las etapas del procedimiento, desde que se inicia hasta que finaliza, en Guatemala deben ser escritas. En las organizaciones públicas de Guatemala domina el procedimiento escrito. El procedimiento oral, casi descartado, racionalmente se debiera combinar con el procedimiento escrito. El procedimiento exclusivamente escrito atenta contra la sencillez, rapidez e informalidad. El procedimiento exclusivamente oral atenta contra la seguridad del interesado, en cuanto no deja constancias. Lo escrito y lo oral se deben combinar, convenientemente, el buen procedimiento, es parcialmente escrito y parcialmente oral.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

- Público para los interesados: Las diligencias de las etapas en que se divide el procedimiento administrativo, en general, deben ser públicas para los interesados. En el estado policía, el procedimiento es secreto. En el estado de derecho, el procedimiento es público, sin descartar que pueda ser secreto, no en forma absoluta, por cuanto permite la publicidad exclusivamente para los interesados. En las organizaciones públicas guatemaltecas, la secretividad absoluta se aplica a los propios interesados, tanto que se les niegan informes, copias y tener a la vista el expediente, no obstante que la Constitución establece que "todo los actos de la administración son públicos" y que los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los documentos que deseen consultar.

- El procedimiento administrativo se inicia ante una organización y termina ante otra: gracias a esta característica, la última organización que conoce, dicta la resolución definitiva. No se descarta que un procedimiento se inicie y se termine en la misma organización.

- El procedimiento administrativo culmina con la resolución definitiva: obliga a que el procedimiento culmine al dictarse la resolución definitiva. Esta resolución contiene la voluntad de la organización pública y tal voluntad se hace efectiva a partir del momento en que se comunica al interesado por medio de la notificación o la publicación, dependiendo del caso.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA

- La resolución está sujeta a la impugnación: obliga a dar trámite a la impugnación presentada contra la resolución, de parte del interesado o del afectado. La impugnación se materializa a través de peticiones y recursos administrativos.

3.4. Elementos

Se entiende por elementos aquellos que deben darse, indispensablemente para que se admita, en general, que un recurso exista como tal. Dichos elementos son:

Los sujetos:

- Sujeto particular: que es quien deduce el recurso.
- Sujeto administrativo: Que es el órgano administrativo ante el cual se debe desarrollar el procedimiento administrativo, y al que le corresponde dictar la resolución que le ponga fin.
- Objeto: es el efecto que se persigue con el recurso planteado.
- Causa: en esencia, consiste en un derecho alterado por un hecho o situación determinada.

3.5. Clasificación de los recursos administrativos

Castillo González clasifica a los recursos administrativos inspirándose en la división que hace el tratadista Merk de la siguiente manera:

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

Recursos ordinarios: existen dos tipos de recursos administrativos ordinarios, el de Reposición y el de Revocatoria.

El recurso de reposición, denominado en otros países de reconsideración, oposición, advertencia, gracioso, se interpone ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia al particular. La resolución del recurso corresponde al mismo órgano que dictó el acto impugnado. Este recurso agota la vía administrativa y abre la posibilidad de continuar expresando la inconformidad a través de un proceso judicial contencioso administrativo.

El recurso de revocatoria es conocido por la autoridad jerárquicamente superior de la entidad que dictó la resolución impugnada. En la doctrina del derecho administrativo, el recurso jerárquico es el que con más frecuencia se emplea por la oportunidad que tiene el administrado de que un superior revise un acto que le ha resultado lesivo a sus intereses o derechos. Dicho recurso es planteado frente el órgano administrativo, el cual dicto la resolución que se desea impugnar, sin embargo, no es este el que resuelve, es competencia de un órgano superior resolver en definitiva.

En Guatemala existe una polémica entre la ley general versus leyes especiales, aunque existen fallos repetitivos por parte de la Corte de Constitucionalidad, en ellos prevalece la Ley de lo Contencioso Administrativo. La aplicación de los recursos de reposición y de revocatoria regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo a todos los Ministerios de Estado, Municipalidades y Organizaciones Autónomas y

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

Descentralizadas, es objeto de resistencia. El principal argumento en contra de tal aplicación, se puede afirmar que las disposiciones especiales de las leyes, prevalecen sobre las disposiciones generales.

El criterio utilizado es el que considera que la Ley de lo Contencioso Administrativo es la norma general y que la misma prevalecerá siempre en los casos donde no exista un recurso específico posterior a la Ley de lo Contenciosos Administrativo que sea aplicado.

Recursos especiales: este tipo de recursos se interponen ante un órgano que no es el superior jerárquico del que dictó la resolución objeto del recurso. Algunas legislaciones le denominan de alzada, apelación, jerárquico impropio, siendo utilizado éste para manifestar inconformidad por parte del administrado contra resoluciones emitidas por los órganos superiores de entidades descentralizadas, cuyos actos impugnados son conocidos por el Organismo Ejecutivo. "Se dice que es un recurso jerárquico impropio en cuanto que el ente no está sometido estrictamente a la jerarquía del Organismo Ejecutivo".[63] Este tipo de recursos no existe en la legislación guatemalteca, únicamente son admisibles en nuestro país dos tipos de recursos: El recurso de revocatoria y el recurso de reposición, el primero de éstos se interpone ante el mismo órgano administrativo que emitió la resolución y el encargado de resolver es su superior jerárquico; por otro lado existe el recurso de reposición, el cual se presenta ante el mismo órgano que emite la resolución, éste mismo conoce y resuelve. Estos dos

[63] **Ibid.** Pág. 11.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C. A.

recursos, tal y como establece la Ley de lo Contenciosos Administrativo son los únicos medios de impugnación admisibles en la legislación guatemalteca.

3.6. Medios de impugnación

Según los tratadistas Chacón Corado y Montero Aroca, los medios de impugnación: "Son instrumentos legales puestos a disposición de las partes de un proceso para intentar la anulación o la modificación de las resoluciones judiciales. Se designa tanto al Acto de la parte con el que pide la anulación o modificación de una resolución judicial, como a la fase del proceso en que el órgano judicial competente conoce de esa petición."[64] El origen de los medios de impugnación radica en la posibilidad del error humano por parte del juez, para que se examine de nuevo en varias ocasiones la decisión, objeto de la resolución judicial, para evitar resoluciones incongruentes con la legislación vigente. Existen tres supuestos dentro de los medios de impugnación:

- Es un acto procesal de parte, quien es la que pide la reforma o anulación de una resolución judicial.
- El conocimiento de esa petición de parte dentro del mismo proceso en el que la resolución se dictó.
- Otra resolución judicial por la que se confirme, se anule o modifique la resolución anterior.

[64] Montero Aroca, Juan y Mauro Chacón Corado. **Manual de derecho procesal civil guatemalteco.** Pág. 262.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

En cuanto a que los medios de impugnación son verdaderos medios de defensa de las partes que se sienten lesionadas en sus derechos porque el órgano jurisdiccional no ha resuelto con apego a derecho una resolución judicial que adolece de algún vicio en su forma o en el fondo, es importante señalar que los recursos se pueden interponer, siempre y cuando, estén dentro de los límites y los plazos que se señalan en la legislación aplicable.

Los requisitos de los medios de impugnación, según Juan Montero Aroca y Mauro Chacón Corado son los siguientes: "1) Requisitos Subjetivos; 2) Requisitos Objetivos y 3) Requisitos de Actividad".[65]

3.6.1. Requisitos subjetivos

- Órgano judicial: este es el juez competente, quien puede conocer de la resolución de trámite o en la segunda instancia que el mismo dictó si se trata de remedios procesales o un órgano superior si se trata de recursos procesales ante resoluciones como sentencias definitivas y autos que pongan fin al proceso. En cualquier caso, la norma de atribución de la competencia es funcional porque se aplica automáticamente una vez fijada la competencia objetiva y territorial, siendo su aplicación controlada de oficio por el órgano judicial competente. En Guatemala, los recursos de revocatoria y reposición, son remedios procesales, porque quien conoce de las resoluciones contradictorias son los mismos jueces que la dictaron.

[65] **Ibid.** Pág. 265.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

- Las partes: son quienes tienen la legitimación para actuar dentro del proceso si sus intereses están siendo vulnerados por parte de una resolución judicial emitida por el juez competente. Es importante recalcar que los terceros, si tienen interés directo en el asunto litigioso, también se consideran parte dentro del proceso. Para las personas que representan derechos de alguna de las partes, por su propia iniciativa no se consideran parte dentro del proceso, sino tienen un documento mediante el cual la parte faculte expresamente a su representado para interponer los recursos o remedios que sean necesarios para la protección y salvaguardar de los derechos que pone en movimiento dentro del juicio. En los casos de *litis-consorcio* cualquiera puede impugnar, y si el medio de impugnación tiene éxito en los *litis-consorcio* necesario y casi-necesario aprovecha también al litisconsorte un impugnante.

Normalmente las personas que no son parte no tienen legitimación para impugnar una resolución, pero pueden darse casos especiales en los cuales una resolución afecte los derechos e intereses de un tercero, al cual no se le podrá negar el derecho a impugnar en cuanto haya sido afectado por la resolución a recurrir. Esto será posible tratándose de resoluciones o impugnaciones que afecten al proceso, no se podrá dar de ninguna manera en las resoluciones y recursos de fondo. El gravamen es algo distinto de la legitimación. Si ésta se establece con carácter general, pueden recurrir las partes, aquél dice quién puede impugnar en el caso concreto, la parte que sufre el perjuicio. Para efectos de los recursos de revocatoria y reposición el gravamen no es requisito indispensable en los mismos.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

3.6.2. Requisitos objetivos

Para que el medio de impugnación sea admisible debe atenderse al cumplimiento de los requisitos que afectan a la resolución impugnada, pues la resolución contra la que se interpone el medio de impugnación, tiene que ser de aquellas que la ley diga que son impugnables, lo que debe verse en cada remedio y cada recurso.

3.6.3. Requisitos de actividad

La admisión de un medio de impugnación depende especialmente de que el mismo se interponga dentro del plazo previsto por el Código Procesal Civil y Mercantil y teniendo en cuenta tres características:

- En esos plazos se computan solo días hábiles (Artículo 45, Ley del Organismo Judicial).
- Cuando se trata de un plazo por horas para la interposición de un recurso, el plazo se computa desde el momento en que se inicia la jornada laborable el día hábil inmediato siguiente (Artículo 46, Ley del Organismo Judicial).
- Si se ha pedido aclaración o ampliación de la resolución que luego se impugna, el plazo para interponer apelación o casación del auto o sentencia corre desde la última notificación del auto que rechace de plano la aclaración o ampliación pedida, o bien que los resuelva (Articulo 597, párrafo 2º., del Código Procesal Civil y Mercantil y Artículo 154 Ley del Organismo Judicial).

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

Pallares, define el plazo como: "El término o espacio de tiempo que se concede a las partes para responder o probar lo expuesto y negado en juicio. Puede ser legal, convencional y judicial."[66] Para los efectos del presente, se estudia el plazo judicial, que es el concedido por el juez en virtud de disposición o permiso de la ley. El objeto de los plazos o dilaciones, que también así se llaman, es según la ley, dar tiempo a las partes para que puedan buscar abogados que les aconsejen responder a las demandas que se les hacen, buscar y presentar testigos, instrumentos o cartas, interponer y seguir apelación, hacer o cumplir lo que el juez mande; mientras dure el plazo, ninguna cosa nueva se puede hacer en el juicio, sino aquellos por cuya razón fue dado. Para el mismo autor, la palabra término es sinónima de plazo, en su sentido más amplio, ya que: "Es el tiempo en que un acto procesal debe llevarse a cabo para tener eficacia y validez legales."[67] En sentido estricto se diferencia el término del plazo en que aquel expresa el día y hora en que debe efectuarse un acto procesal y éste consiste en un conjunto de días, dentro del cual pueden realizarse válidamente determinados actos, por lo que a nivel doctrinario está bastante clara la diferencia, aunque en la práctica de los tribunales de Guatemala siguen pensando que son sinónimos, por lo que no existe ninguna diferencia en cuanto a su acepción y contenido de los vocablos antes mencionados.

Los trámites de los medios de impugnación no se pueden estudiar con carácter general, ya que el contenido de cada uno de ellos, son específicos, por lo que dentro

[66] Pallares, Eduardo. **Diccionario de derecho procesal civil.** Pág. 429.
[67] **Ibid.** Pág. 451.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

de la presente tesis se estudiarán con profundidad los trámites que señalan los recursos de revocatoria y reposición.

3.6.4. Concepto de recurso

Según Couture, los recursos: "Son, genéricamente hablando, medios de impugnación de los actos procésales. Realizado el acto, la parte agraviada por él tiene, dentro de los límites que la ley le confiera, poderes de impugnación destinados a promover la revisión del acto y su eventual modificación."[68] Es interesante observar que la parte que se considera agraviada debe utilizar el medio de impugnación idóneo que tiene como finalidad principal atacar la eficacia de una resolución judicial, háblese de decretos de mera tramitación, autos y sentencias, dictadas por un órgano jurisdiccional, que quien lo preside en la generalidad de los casos es el juez.

Para Lino Palacio, se denomina recurso: "Al acto procesal en cuya virtud la parte que se considera agraviada por una resolución judicial pide su reforma o anulación total o parcial, sea el mismo juez o tribunal que la dictó o a un juez o tribunal jerárquicamente superior."[69] Es conveniente señalar que el anterior tratadista incorpora un nuevo elemento en la definición de recurso y éste es el que la parte agraviada pide reforma o anulación total o parcial, sea por el mismo tribunal o juez que dictó la misma o ante un tribunal jerárquicamente superior, de donde se deduce que si el mismo juez es quien reforma la resolución que dictó, se está ante lo que se denomina en la doctrina el

[68] Couture, Eduardo Juan. **Fundamentos de derecho procesal civil.** Pág. 195.
[69] Palacio, Enrique Lino. **Derecho procesal civil.** Pág. 577.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

remedio procesal, cuyo objeto es la reparación de errores procesales, vías de reparación, y su decisión la determina el mismo juez que incurrió en ellos. Revocatoria y reposición en Guatemala; mientras que se está ante el recurso propiamente dicho, en la doctrina, cuando se acude a un tribunal superior, para realizar un nuevo examen sobre la resolución judicial impugnada, llamado a ejercer un control sobre la justicia de la resolución impugnada, vías de re-examen. Las características de los recursos, según dicho autor, son las siguientes:

- No cabe, mediante ellos, proponer al respectivo tribunal el examen y decisión de cuestiones que no fueron sometidas al conocimiento del tribunal que dictó la resolución impugnada.
- Los recursos, tanto ordinarios como extraordinarios, no proceden cuando la resolución ha alcanzado autoridad de cosa juzgada o se encuentre reclusa.

El fundamento o la razón de ser de los recursos residen en la falibilidad del juicio humano y en la consiguiente conveniencia de que, por vía de reexamen, las decisiones judiciales se adecúen, en la mayor medida posible, a las exigencias de la justicia.

3.7. Medios de impugnación según la Ley de lo Contencioso Administrativo

En Guatemala en principio la ley que regula lo relativo a los medios de impugnación en materia administrativa es la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 del

SECRETARIA

Congreso de la República y su reforma el Decreto número 98-97 del Congreso de la República.

La excepción se da en materia tributaria pues el Código Tributario Decreto 6-91 del Congreso de la República, en el Capítulo VII Artículo 154 regula lo relativo a la impugnación de las resoluciones de la administración tributaria. Igualmente, conforme al Artículo uno del Decreto 98-97 que adiciona un Artículo 17 BIS a la Ley de lo Contencioso Administrativo regula que en materia laboral y tributaria se exceptúa la aplicación de los procedimientos de esa ley en cuanto a recursos de reposición y revocatoria debiendo aplicarse los procedimientos administrativos establecidos en el Código de Trabajo y el Código Tributario respectivamente.

Bien, aclarado lo anterior se hace preciso analizar los medios de impugnación regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo. El Decreto 119-96 del Congreso de la República en el Capítulo II referente a recursos regula dos: a) Revocatoria, y b) Reposición.

3.7.1. El recurso de revocatoria

Es necesario determinar con precisión qué es revocatoria. Según Guillermo Cabanellas como revocar se debe entender: "Dejar sin efecto una declaración de voluntad o un acto jurídico en que unilateralmente se tenga potestad."[70] En Guatemala los legisladores bautizaron con este nombre al recurso en virtud de que precisamente lo

[70] Cabanellas de Torres. **Op. Cit.** Pág. 354.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

que se busca con su interposición es dejar sin efecto una resolución de la autoridad administrativa, en virtud de no estar de acuerdo con ella.

Según la ley guatemalteca este recurso procede contra las resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma. Nótese que es un recurso que puede interponerse únicamente si concurren los siguientes requisitos:

- Que la resolución sea dictada por una autoridad administrativa, y
- Que la autoridad administrativa que dictó la resolución tenga superior jerárquico.
- Que cause agravio.

Es importante destacar el hecho de que la autoridad debe tener superior jerárquico dentro del mismo ministerio o en una entidad descentralizada o autónoma. Por ello es que previo a interponer el recurso se debe determinar la ubicación jerárquica que ocupa la autoridad administrativa que dictó la resolución. Como todo acto jurídico procesal, el recurso también tiene un plazo dentro del cual se debe interponer. El recurso de revocatoria deberá interponerse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución.

Todo lo anterior cobra suma importancia, toda vez que, si el administrado no interpone el recurso de revocatoria dentro del plazo establecido en la ley, se tiene por consentida

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

la resolución y no tiene más que acatar lo ordenado en ella por la autoridad administrativa.

Al momento de interponer el recurso de revocatoria la ley establece que se debe hacer en memorial dirigido al órgano que la hubiere dictado. Interpuesto el recurso, la autoridad que resolvió eleva las actuaciones al respectivo ministerio o al órgano superior de la entidad con informe circunstanciado.

Este informe contiene una explicación de las actuaciones y razones por las cuales se dictó la resolución en ese sentido. El informe se envía cuando se elevan las actuaciones al órgano superior o ministerio, dentro de los cinco días siguientes a la interposición, según el Artículo ocho de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

3.7.2. El recurso de reposición

Este recurso, aunque tiene las mismas finalidades que el anterior, varía en algunos aspectos fundamentales. Reponer es restablecer y reposición es sinónimo de reversión, renovación, lo dicho da la razón de ser del nombre del recurso, este medio de impugnación busca dejar sin efecto una resolución de autoridad administrativa.

Según la ley guatemalteca este recurso procede contra las resoluciones dictadas por los ministerios y contra las dictadas por las autoridades administrativas superiores, individuales o colegiadas, de las entidades descentralizadas o autónomas. Nótese que

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

la diferencia entre el recurso de revocatoria y de reposición, es que este último se interpone contra las resoluciones dictas por autoridad administrativa que no tiene superior jerárquico. Por ello es importante previo a interponer cualquiera de los recursos analizar qué autoridad emitió la resolución, porque de ello dependerá el recurso a interponer.

En el caso del recurso de reposición la ley establece que se debe interponer directamente ante la autoridad recurrida. Es importante dejar establecido que no cabe el recurso de reposición contra las resoluciones del Presidente y Vicepresidente de la República ni contra las dictadas en el recurso de revocatoria.

Ello no quiere decir que los gobernados no se puedan oponer en ningún caso a las resoluciones dictadas por el presidente o vicepresidente de la República. Y es que, si estos funcionarios en una resolución violan los derechos de los gobernados, cabe promover una acción de amparo que precisamente su objeto es proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o restaura el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. Al respecto es oportuno recordar que no hay ámbito que no sea susceptible de acción de amparo y procede siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícito una amenaza, restricción o violación de los derechos que la constitución y las leyes garantizan. Es por las razones antes expuestas que por este mecanismo constitucional los administrados pueden protegerse.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

CAPÍTULO IV

4. Sujeto activo y pasivo en los recursos de revocatoria y reposición interpuestos ante las municipalidades

Es indispensable dentro del presente capítulo, desarrollar como antecedentes de la investigación: las generalidades del proceso contencioso administrativo, principios, los sujetos del proceso, partes y características, por lo que a continuación se procederá a definir cada una de estas instituciones para establecer el marco doctrinario general del presente trabajo de investigación.

➢ Sujeto activo

Como se indicó con anterioridad, el sujeto activo es el individuo afectado por un acto o resolución que proviene de autoridades administrativas municipales y que se ve en la necesidad de interponer un recurso administrativo como medio de defensa; pero hay una particularidad en los recursos administrativos en nuestro país, y es que resultan siendo un auténtico privilegio de las municipalidades, y correlativamente el de una carga efectiva del administrado para acceder a la tutela judicial.

➢ Sujeto pasivo

La municipalidad es en este caso el sujeto pasivo, esta es una corporación autónoma de derecho público, cuenta personalidad jurídica y su patrimonio propio, es quien se encarga de la administración de una comuna, su finalidad primordial es solventar todas las necesidades de la comunidad a la que dirige, además de asegurar su participación

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

los progresos económicos, sociales y culturales del municipio. Dicha entidad se conforma por el alcalde y el concejo municipal, los cuales son electos popularmente por un periodo de cuatro años, optando a la reelección.

4.1. Generalidades del proceso contencioso administrativo

"Lo primero que se debe tener presente es que Guatemala no ha organizado tribunales administrativos, o que Guatemala no cuenta con un contencioso administrativo con la categoría de tribunal administrativo, tal como lo concibe la doctrina. Las veces de tribunal administrativo, en Guatemala las hace un tribunal contencioso administrativo, que sustancia un proceso relacionado con la administración pública, basado en los trámites establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo, que normalmente es contemplada en sus deficiencias por el Código Procesal Civil y Mercantil y la ley del Organismo Judicial."[71]

Por tal motivo resulta que en muchas ocasiones luego de la resolución municipal, es necesario acudir a otras instancias, como la vía judicial, para resolver sobre la sentencia del asunto en cuestión. Una resolución emitida por un órgano municipal.

[71] Castillo González. **Op. Cit.** Pág. 749.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

En virtud de lo relacionado anteriormente, el proceso se solventa judicialmente, es decir las controversias derivadas de una decisión de la administración pública que ha afectado derechos e intereses de los particulares lo que se resolverán en el proceso contencioso administrativo. En Guatemala, no existe un tribunal administrativo que sea independiente al sistema de justicia y que resuelva los asuntos que surjan entre el administrado y la administración pública, sino que tal función, la realiza el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que pertenece a la Corte Suprema de Justicia y sustancia los procesos relacionados con la administración pública, basándose en los trámites establecidos en la ley, la cual se integra en su deficiencia con el Código Procesal Civil y Mercantil y la ley del Organismo Judicial. El proceso contencioso administrativo, surge como un medio de control judicial para que el particular pueda someter a examen la juridicidad y legalidad de las resoluciones que emite la administración pública. En Guatemala, este medio de control judicial se ejerce por medio del proceso contencioso administrativo.

"El proceso contencioso guatemalteco, organizado en forma elemental y rudimentaria, se sustancia ante jueces con formación de jueces civiles, sin Código Procesal Administrativo y sin un proceso general y procesos especiales debidamente organizados. El denominado procedimiento administrativo tributario, basado en el Código Tributario, en realidad es un desnaturalizado proceso administrativo, mal fotocopiado del proceso civil. La Constitución Política, al final del Artículo 221, en la parte que indica contra las resoluciones y autos que pongan fin al proceso, contiene la única referencia del término proceso, e igual consignación se hace en el Artículo 18 de

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

la Ley de lo Contencioso Administrativo que preceptúa: el proceso contencioso administrativo. "El Código Tributario, que todo lo confunde, afirma que proceso y recurso es lo mismo, según el Artículo 167."[72] En tal sentido, hay que tomar en cuenta que el Código Tributario creó las Salas de lo Contencioso Administrativo de conformidad con la especialidad; a) en el ámbito tributario y b) en general de los actos de la administración pública.

El proceso Contencioso Administrativo es utilizado como un medio de impugnación judicial, el cual no se debe de confundir con el recurso administrativo. Los recursos administrativos se ventilan en la administración pública, por lo que el proceso contencioso administrativo se ventila en un tribunal especial creado por la Constitución Política de la República de Guatemala. De tal manera el proceso Contencioso Administrativo procede cuando fueron agotados previamente los recursos administrativos.

4.2. Definición del proceso contencioso administrativo

La vía judicial, es lo que algunos autores denominan el proceso administrativo o la jurisdicción contenciosa administrativa como se le llama en Guatemala. Cuando se ha agotado la vía administrativa y el particular, agotó los recursos administrativos y estos fueron adversos a sus intereses, este puede acudir ante las Salas de lo Contencioso Administrativo, para que a través de un proceso de conocimiento, pueda hacer valer su derecho o pretensión, el cual se diligenciará en etapas sucesivas y concatenadas, para

[72] **Ibid.** Pág. 839.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

obtener una declaración de derecho, la cual puede revocar, confirmar o modificar el acto administrativo impugnado, que es la motivación del proceso contencioso administrativo.

4.3. Naturaleza jurídica

El proceso contencioso administrativo constituye un auténtico proceso y no un recurso como diversos autores le denominan. Es un proceso en virtud del cual se obtiene una declaración de voluntad, reúne principios formativos de todo proceso, se puede interponer excepciones, se tramita en única instancia y tiene el control de la juridicidad de los actos de la administración pública, características que no poseen los recursos administrativos, por lo tanto, no deben ser confundidos. Otras diferencias que se pueden indicar es que los recursos administrativos se tramitan ante los órganos administrativos competentes, mientras que el proceso contencioso administrativo se ventila ante un órgano jurisdiccional que es un tribunal especializado, creado por la Constitución Política de la República de Guatemala. El proceso contencioso administrativo, se inicia si fueron agotados previamente los recursos administrativos. Es por tal motivo, que la administración pública guatemalteca, no puede plantear una demanda contenciosa administrativa contra un administrado, por una razón elemental, la administración no puede interponer recursos administrativos en contra de sus propias resoluciones, no obstante, si pueden declarar lesivos los actos o resoluciones de la administración pública que sean contrarias a los intereses del Estado, tal como lo establece el Artículo 20 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

4.4. Principios

"Los principios procesales regulan las bases en las cuales la autoridad jurisdiccional competente deberá hacer valer en la sustanciación del proceso. Cada rama del derecho subjetivo o adjetivo tienen sus propios principios y el procero Contencioso Administrativo no es la excepción, debido a que limita la actividad del órgano que decide."[73] La doctrina establece principios dentro de los cuales se pueden hacer mención:

- Impulso procesal: la Ley de lo Contencioso Administrativo no regula tan específicamente el principio, sin embargo, en materia tributaria, el principio se encuentra regulado en forma más clara, el Artículo 162 del Código Tributario indica: "Las actuaciones dentro del recurso Contencioso Administrativo se promoverá e impulsarán a petición de parte." Porque para promover un proceso contencioso administrativo este debe ser iniciado por el administrado o contribuyente que posea legitimación activa dentro de los plazos que la ley establece y asegurar la continuidad de los actos procesales hasta que se dicte la resolución final.

- Congruencia: este principio, consiste en limitar las facultares del juez, quien no puede conocer más de lo que las partes sometan a su decisión. La Ley de lo Contencioso Administrativo lo regula en el Artículo 45 en donde indica: "La sentencia examinará en su totalidad la juridicidad del acto o resolución cuestionada, pudiéndose revocar, confirmar o modificar, sin que el tribunal este limitado por lo

[73] Ballbé y Franch. **Op. Cit.** Pág. 283.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

expresamente impugnado o el agravio invocado." Cabe mencionar que el último párrafo del artículo mencionado fue declarado inconstitucional ya que violaba principios constitucionales y que el tribunal no podía conocer ni más ni menos de lo que se hubiera expresado en la demanda. Esto es coherente debido a que los magistrados de las Salas de lo Contencioso Administrativo no pueden resolver más de lo que expresamente esté plasmado en la demanda.

- Igualdad: principio que asegura la igualdad de las partes procesales y que nadie puede ser condenado sin antes haber sido citado, oído y vencido en juicio. Es decir, garantiza que las partes en el proceso sean consideradas iguales y tengan el derecho a ser protegidas en iguales condiciones, de conformidad con el Artículo 12 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Este principio se refleja en el proceso contencioso administrativo cuando se corre audiencia por el plazo de 15 días, emplazando a las partes procesales a tomar sus actitudes dentro del proceso, por ejemplo, interponer excepciones previas o contestar la demanda.

- Inmediación: se plasma en la intervención directa del juez en la sustanciación de los actos procesales. Algunos autores le denominan la intimación que debe tener el juzgador con el proceso, por ejemplo, el diligenciamiento de los medios de prueba.

- Concentración: guarda una muy amplia relación con el principio de economía procesal, debido a que busca que el proceso se realice en el menor tiempo posible

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

y que se desarrolle en los plazos que determine la ley, con la menor cantidad de etapas procesales posibles.

- Probidad: principio en virtud del cual, las partes deben actuar con honradez en el desarrollo del proceso, sencillez y lealtad a la justicia, tal como lo establece el Artículo dos de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

- Publicidad: el Artículo 63 de la ley del Organismo Judicial, regula este principio y establece que los actos y diligencias de los tribunales son públicos, salvo excepciones que establece la ley, pero no afectan al proceso contencioso administrativo.

- Preclusión; consiste, que el proceso no puede volverse a etapas y momentos procesales ya extinguidos o consumados. Aunque existe la enmienda del procedimiento que es una facultad del tribunal que permite regresar a etapas ya diligenciadas.

- Gratuidad: se sustenta legalmente en el Artículo 57 de la ley del Organismo Judicial el cual establece que la justicia es gratuita e igual para todos. Por su parte, la Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 221; que para acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no será necesario ningún pago o caución. Ley de lo Contencioso Administrativo también preceptúa en el Artículo dos que será gratuita la justicia. Por último, el Código Tributario establece

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

que para impugnar resoluciones administrativas no es necesario que el contribuyente haga pago previo, ni garantía alguna. Los artículos citados, perfectamente regulan la gratuidad para acudir al proceso Contencioso Administrativo por lo que no es necesario pago alguno "*non solvet et repet.*"

4.5. Las partes en el proceso contencioso administrativo

Son parte importante para el proceso contencioso administrativo los sujetos que intervienen en el mismo, por lo tanto, se hace referencia a todos los sujetos procesales que pueden intervenir. Cuando se describen los sujetos del proceso, estos, podrán estar integrados por varios individuos. Las partes que actúan en el proceso contencioso administrativo deben tener capacidad y estar legitimadas para actuar. De conformidad con la Ley de lo Contencioso Administrativo, son partes del proceso contencioso administrativo:

- El órgano jurisdiccional: es uno de los sujetos más importantes del proceso, debido a que será el encargado de controlar la juridicidad de los actos administrativos. Es importante indicar que los magistrados son los encargados de resolver y formar su convicción a través de los medios de prueba que aporten las partes.

- El demandante y la administración pública: el proceso debe ser promovido por la persona que tiene capacidad legal, es decir, ostente la calidad de estar legitimada para iniciar el proceso. La administración pública, en todos los procesos

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

contenciosos administrativos se constituye en la otra parte, denominada la parte demandada.

- Los terceros: son sujetos que oportunamente deben ser emplazados en la resolución que dé trámite a la demanda. Estas personas, pueden aparecer dentro del expediente administrativo con legítimo derecho o que puedan salir afectadas o tienen interés directo en el asunto que ha sido sometido a la jurisdicción contenciosa administrativa, pueden ser también personas sobre las que pueda recaer alguna responsabilidad o salir afectados de la decisión jurisdiccional.

- La Procuraduría General de la Nación; es el ente encargado por excelencia de emitir opiniones y de actuar como abogado del Estado, tiene la representación jurídica del Estado, cuya función es la asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales. Dentro del proceso contencioso administrativo, se emplaza a la Procuraduría General de la Nación, por el plazo de 15 días para que se pronuncie del asunto y tome la actitud procesal que más favorezca a los intereses del Estado.

- La Contraloría General de Cuentas; entidad descentralizada que interviene, cuando en el proceso se ventilen asuntos de control o fiscalización de la hacienda pública. La Contraloría, se encarga de la fiscalización de los ingresos, egresos y en general de todo lo hacendario de todos los organismos del Estado. Interviene, en el proceso contencioso administrativo, cuando se le emplaza. Para el efecto, la ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas establece en el Artículo dos el ámbito de su

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

competencia, por lo que es parte en los procesos en donde existan controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas en donde se administren fondos públicos, como lo establece la Ley de lo Contencioso Administrativo en el Artículo 19 en la parte conducente: "...2. En los casos de controversias derivadas de contratos o concesiones administrativas..."

4.6. Características del proceso contencioso administrativo

Es importante indicar que el proceso contencioso administrativo se caracteriza de conformidad con los siguientes puntos:

- Tiene por objeto la declaración de voluntad por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que puede modificar, revocar o confirmar una resolución emitida por la administración pública.
- Es un proceso que se inspira en sus propios principios.
- Dentro del proceso contencioso administrativo se pueden interponer excepciones previas las que serán tramitadas en incidente.
- El proceso contencioso administrativo, es de una sola instancia; ya que es una sala jurisdiccional la que conoce el asunto y no cabe más recurso que el de casación, contra la sentencia.
- El proceso contencioso administrativo tiene como fin revisar la legalidad y juridicidad de una resolución emitida por la administración pública y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

4.7. Etapas del proceso contencioso administrativo

La Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto Número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, regula de manera muy general el proceso contencioso administrativo, debido a que no contiene todos los aspectos para tramitar el proceso, por tal motivo, la ley en lo que fuere aplicable se integrará con otras normas, como el Código Procesal Civil y Mercantil y la ley del Organismo Judicial, a fin de suplir o aplicar análogamente situaciones que no estén reguladas en la Ley de lo Contencioso Administrativo. Las etapas del proceso contencioso administrativo son:

4.7.1. Procedencia del proceso contencioso administrativo

Como se ha desarrollado con anterioridad, los casos en que procede el proceso contencioso administrativo están establecidos en el Artículo 19 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, el Código Tributario Decreto número 6-91 y otras leyes. Esta competencia se resume en los siguientes asuntos: Las contiendas suscitadas entre particulares y la administración, de las entidades descentralizadas, autónomas por actos y resoluciones que lesionen sus intereses, una vez agotada la vía administrativa. Procede también cuando hay silencio administrativo, en las controversias suscitadas en los contratos, concesiones administrativas, los actos y resoluciones que sean declarados lesivos para el Estado.

Por su parte los actos administrativos contemplados en materia tributaria, se regulan en

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

el Código Tributario, los cuales surgen de la relación entre el contribuyente y la Superintendencia de Administración Tributaria o el Ministerio de Finanzas Públicas.

El proceso contencioso administrativo debe interponerse dentro de los tres meses a partir de la última notificación de la resolución con la que concluye el procedimiento administrativo, tal como lo establece el Artículo 23 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, en materia tributaria, debe interponerse dentro del plazo de 30 días, a partir de la última notificación, según lo indica el Código Tributario.

En sentencia de fecha ocho de junio de 2009, (amparo 1078-2008) emitida por la Corte Suprema de Justicia a través de la Cámara de Amparo y Antejuicio constituida en Tribunal Extraordinario de Amparo; analiza de manera clara el plazo que tiene el contribuyente para plantear un proceso contencioso administrativo en materia tributaria; la resolución preceptúa: "...la Sala Cuarta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al emitir el fallo impugnado, lo hizo en el ejercicio de las facultades que la ley le confiere, basada en una norma vigente que establece claramente que el plazo para interponer el recurso de contencioso administrativo es de treinta días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha en que se hizo la última notificación..., por lo tanto lo considerado por la Sala impugnada de que "(...) los treinta días hábiles que establece el Artículo 161 (sic) del Código Tributario, para interponer el recurso Contencioso Administrativo, principió a contarse el día siguiente de la notificación de la resolución número mil trescientos sesenta y siete guion dos mil siete (1367-2007), es decir, a partir del día veinticinco de junio recién pasado, habiendo vencido

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

inexorablemente el día seis de agosto del presente año(...),se termina que no existe ninguna norma en el Código Tributario cuya especialidad predomina sobre el Decreto 512 del Congreso de la República, para notificarle del fallo que se emita en torno a ese recurso, de tal manera que no puede tener efecto suspensivos para el computo de los treinta días hábiles para accionar la vía Contencioso Administrativo (sic)(...)".... En consecuencia no existe fundamento legal en que se sustente la acción planteada y por consiguiente tampoco para que esta Cámara otorgue la protección solicitada, por cuanto no se evidencia que con el actuar de la autoridad recurrida se vulneren los derechos constitucionales alegados por éste, por ello la decisión de la Sala Cuarta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se encuentra enmarcada dentro de las atribuciones contenidas en el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala..." Como se pudo citar, la resolución establece lo importante que es el plazo para plantear el proceso contencioso administrativo en materia tributaria, sin embargo, el amparo se plantea, debido a que el plazo según el interponerte no había caducado, es aquí donde surge el inconveniente de una mala interpretación y falta de conocimiento de la jurisprudencia en cuanto al cómputo del plazo, ya que la sentencia de amparo se fundó en una resolución anterior, en la cual se establece claramente el momento en que inicia a correr el plazo para plantear el proceso Contencioso Administrativo, el cual es de 30 días a partir de la última diligencia administrativa por parte de la Superintendencia de Administración Tributaria SAT.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

4.7.2. Requisitos contenidos en la demanda

La demanda debe de cumplir los requisitos del Artículo 28, sino los cumple el tribunal solicitará que se subsanen los errores de forma, de conformidad con el Artículo 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

La demanda, como indica Chiovenda, citado por Ballbé y Franch: "Es un acto mediante el cual la parte, afirmando la existencia de una voluntad de la Ley; que garantiza un bien, declara su intención de que esa voluntad sea actividad e invocada, a tal fin, la autoridad del órgano jurisdiccional."[74] A pesar de la definición, la demanda es el acto introductorio que contiene la petición que pone en cocimiento del órgano competente las pretensiones para que a través de una resolución declare, modifique, reconozca o extinga un derecho. En tal sentido, la demanda es importante para el proceso, representa un acto esencial y fundamental en el mismo, además de iniciar la *litis*, constituye una guía para que el tribunal decida. Con la demanda, se establecen los hechos que fundamentan el proceso y sobre esas bases ha de pronunciarse el tribunal. De conformidad con el Artículo 28 de la Ley de lo Contencioso Administrativo la demanda debe de contener:

- Indicar que la demanda va dirigida al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, debido a que a través del sistema computarizado se designará de forma automática, la sala correspondiente, que deba conocer del proceso contencioso administrativo.

[74] **Ibid.** Pág. 290

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

- Nombre del demandante o su representante legal, indicación del lugar donde recibirá notificaciones y nombre del abogado bajo cuya dirección y procuración actúa, además de indicar los datos personales como su edad, profesión, nacionalidad, estado civil, domicilio. Los requisitos contemplados en toda demanda están regulados en el Artículo 61 del Código Procesal Civil y Mercantil en integración con la Ley de lo Contencioso Administrativo.
- Acreditar la representación cuando actúa en nombre de otra persona, por lo cual debe acompañar fotocopia legalizada o el documento original el cual esté inscrito en el Registro Mercantil y/o en el Archivo General de Protocolos.
- Indicación precisa del órgano administrativo en contra de quien se dirige la demanda y el lugar en donde puede ser notificado, es trascendental hacer relación e identificar la resolución que se impugna, ya que la sala correspondiente solicitará al órgano administrativo informe circunstanciado de la resolución la cual será evaluada su legalidad y juridicidad.
- Identificación del expediente administrativo y de la resolución objeto de la controversia, asimismo identificar la última notificación realizada, las personas que aparezcan con interés en el expediente y del lugar en donde éstas pueden ser notificadas.
- Relación de los hechos y los fundamentos de derecho en que se base la demanda. Este requisito constituye la guía en donde se hace una relación clara y circunstanciada de los hechos que motivan la demanda, debe contar con una motivación de derecho lógica y jurídica con el objeto de hace entender al juez la pretensión que se quiere hacer valer.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

- El ofrecimiento de los medios de prueba; por lo tanto, el proceso se integrará en lo que fuere posible con el Código Procesal Civil y Mercantil, debido a que regula los plazos, el modo de ofrecimiento, proposición, diligenciamiento y valoración de la prueba.
- Las peticiones de trámite y de fondo; estas deben ser en orden lógico, además de ser precisas y congruentes, las que se redactarán sobre cada uno de los puntos que se desean hacer valer.
- Lugar y fecha, con el objeto de establecer cuando y en donde se hizo la demanda, con el objeto de determinar cuándo se elaboró la misma y si es presentada en tiempo y no ha caducado la acción.
- Firma del demandante. Si éste no sabe o no puede firmar, lo hará a su ruego otra persona, cuyo nombre se indicará, o el abogado que lo auxilie, con el objeto de responsabilizar a quienes promueven la acción.
- Firma y sello del abogado director o abogados directores, las partes deben ir auxiliadas por abogados, además de adherir los timbres que establece la ley, requisitos previamente establecidos en la ley con el objeto de revestir de legalidad los actos para iniciar una demanda contenciosa administrativa.

La Ley de lo Contencioso Administrativo en el Artículo 29, indica que la demanda debe ser acompañada por los documentos en que se funde su derecho, es decir las representaciones y los documentos que comprendan los medios de prueba que estime necesarios, con el objeto de probar su pretensión; en el proceso contencioso

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

administrativo los medios de prueba aportados en su mayoría son documentales; por ejemplo, las resoluciones emitidas por los órganos administrativos.

4.7.3. El emplazamiento

El órgano administrativo requerido, deberá enviar el informe circunstanciado y los antecedentes a la Sala de lo Contencioso Administrativo, dentro de los 10 días hábiles siguientes de recibida la solicitud. Una vez remitido el informe circunstanciado o los antecedentes, las Salas de lo Contencioso Administrativo examinarán la demanda y si está apegada a los requisitos legales, la admite para su trámite dictando una resolución dentro de los tres días siguiente a la fecha en que haya recibidos los mismos o haya vencido el plazo para su recepción.

Como lo establece el Artículo 35 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, el emplazamiento inicia cuando la demanda contiene los requisitos de forma y se admite para su trámite, emplazando a las partes por el plazo de 15 días, para que hagan valer su derecho de defensa y se pronuncien. Agrega el Artículo relacionado que los sujetos procesales públicos no pueden dejar de pronunciarse sobre el fondo del asunto, en su defecto el Decreto Ley Número 70-84 en el Artículo uno, establece que "podrá deducirse responsabilidades personales en contra del representante legal, ya que no puede declararse confeso al Estado, o a sus organismos, ni sus instituciones descentralizadas, autónomas o semiautónomas". El decreto que contiene y admite para su trámite la demanda contenciosa administrativa, debe poseer ciertos requisitos dentro

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

de ellos se contempla el emplazamiento por el término de 15 días comunes a los siguientes órganos: a) al órgano administrativo o institución descentralizada demandada; b) a la Procuraduría General de la Nación; c) las personas que aparezcan con interés en el expediente; d) la Contraloría General de Cuentas, cuando el proceso sea tributario y se refiera a control y fiscalización de la hacienda pública. Estos sujetos son vitales para el desarrollo y sustanciación del proceso, porque se pronunciarán en favor de los intereses que representan, lo que genera para los magistrados mayor información para pronunciar su fallo.

4.7.4. Actitudes del demandado

Una vez realizado el emplazamiento a las partes, estas podrán tomar las actitudes procesales que estimen pertinentes. Doctrinariamente se le denominan mecanismos de defensa que tiene el demando para atacar la pretensión de la parte actora o como indica la doctrina que son mecanismos para dilatar el proceso o enervar la acción o demanda del actor y con ello poner fin al asunto principal.

Las excepciones previas por su naturaleza son resueltas *in limine lite*, es decir previamente al examen y decisión de la cuestión de fondo que se plantean en la demanda, son mecanismos o medios de defensa que impiden que el proceso continúe. Las excepciones previas se tramitan en incidente, tal como lo establecen los Artículos 135 al 141 de la ley del Organismo Judicial. Por su parte el Artículo 36 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, regula las excepciones previas, que pueden plantearse

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

dentro de un proceso Contencioso Administrativo. Dentro de las actitudes que puede tomar el demandado se encuentran las siguientes:

- Excepción previa de incompetencia: procede cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no es competente para conocer del asunto, por tal motivo la misma ley establece los casos en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es competente, como preceptúan los Artículos 19 y 21 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, esta excepción pone fin al proceso Contencioso Administrativo.

- Excepción previa de litispendencia: existe litispendencia, cuando de manera simultánea se promueve más de un proceso con las mismas personas, objeto y causa. Doctrinariamente se indica que es una excepción que se refiere al litigio y no al proceso; por lo cual, una vez configurada la excepción previa de litispendencia, el juez debe concretarse al análisis de dichos elementos, ya que se trata de procesos idénticos, esta excepción pone fin al proceso.

- Excepción previa de demanda defectuosa: en el momento, que no se cumplen con los requisitos establecidos en el Artículo 28 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, la excepción previa de demanda defectuosa se configura y quien la sustenta pone fin al proceso Contencioso Administrativo ya que no cumplió con los requisitos de forma que establece la Ley de lo Contencioso Administrativo y el Código Procesal Civil y Mercantil en el Artículo 61. La Corte Suprema de Justicia en materia de lo contencioso administrativo, ha pronunciado su criterio en cuanto a

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

esta excepción, el cual plasma en la sentencia de fecha uno de octubre de 2002, de la casación 111-2002, que preceptúa: "..., interpuso recurso de casación contra el auto... dictado por la Sala Segunda del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por medio del cual se declaró con lugar la excepción de demanda defectuosa, en virtud de que la petición de fondo de dicha demanda, según el tribunal, no es congruente con las facultades que le otorgan las disposiciones legales. El análisis jurídico de la resolución impugnada permiten a esta Cámara determinar que la misma no es un auto definitivo que le ponga fin al proceso, es decir que no ha decidido sobre el fondo de la controversia; es un auto que resuelve una excepción previa cuyo propósito es depurar el proceso, por lo que el recurrente al momento de ser notificado se encontraba en la posibilidad de plantear una nueva demanda sin los vicios que le fueron señalados en su oportunidad..."[75]

- Excepción previa de falta de capacidad legal: se configura la excepción previa de falta de capacidad legal cuando el administrado no posee capacidad civil, es decir, no tiene la posibilidad de ser titular de derechos y obligaciones, por lo tanto no está en el libre ejercicio de sus derechos para que pueda comparecer a juicio, por lo que solo el administrado que tenga el pleno goce de sus derechos civiles, puede comparecer al proceso, por ejemplo, los mayores de edad, de lo contrario deberán actuar bajo representantes legales.

- Excepción previa de falta de personalidad: "Procede la excepción previa de falta de personalidad cuando la persona que promueve la demanda contenciosa

[75] Corte Suprema de Justicia. **Expediente 111-2002.** Guatemala, 2002.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

administrativa no tiene la idoneidad para hacerlo. Su concepto viene de la palabra *legitimatio ad causam* romana"[76], o sea la facultad para demandar, legitimación activa. En este caso se interpone, en virtud que la persona que promueve el proceso no es la idónea para reclamar el derecho o contra la persona que se promueve la demanda no posee la legitimación pasiva.

- Excepción previa de falta de personería: se configura la presente excepción en relación con aquellos casos en que se alegue un título de representación sin tenerlo o aun teniéndolo sea defectuoso. Es decir, cuando es deficiente la representación que una persona individual ejerce en nombre de otra persona natural o jurídica, para actuar en nombre de ésta dentro del proceso contencioso administrativo. Por lo tanto, debe acreditarse como tal la legitimación para comparecer, de lo contrario es causa justa para interponer la excepción previa de falta de personería la cual pone fin al proceso.

- Excepción previa de caducidad: la caducidad se configura por el decaimiento de una facultad procesal, que no se ejercita dentro de un determinado plazo. Es decir, extingue la relación jurídica procesal para que la parte actora puedan hacer valer su facultad. En el proceso contencioso administrativo, hay caducidad cuando transcurren 3 meses sin que se promueva la demanda y en materia tributaria es por el plazo de 30 días. Esta excepción puede interponerse en cualquier estado del proceso.

[76] Aguirre Godoy, Mario. **Derecho Procesal Civil.** Pág. 500.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

- Excepción previa de prescripción: procede, cuando existe la pérdida o adquisición de una obligación o derecho por el transcurso del tiempo. La prescripción extintiva necesita alegarse ya sea como acción o como excepción; aunque hay que tener en cuenta que la prescripción ya adquirida puede renunciarse.

- Excepción previa de cosa juzgada: Pretende evitar que se inicie un proceso contencioso administrativo sobre los mismo hechos, objeto y sujetos en donde ya se dictó sentencia, y esta se encuentra firme, por lo que no puede ser juzgada una persona dos veces por un mismo hecho. La cosa juzgada, es una institución típicamente procesal que debe ser analizada por los magistrados en base a la confrontación de documentos que se les presenten y determinar si hay cosa juzgada.

- Excepción previa de transacción: procede, cuando existen concesiones reciprocas que ponen fin a un litigio o punto controvertido, evitando un pleito que podría promoverse o evitar uno que ya se inició. La transacción es uno de los modos anormales de terminación del proceso.

No obstante, el Estado puede optar por tomar otras posiciones dentro del proceso contencioso administrativo, estas actitudes se encuentran reguladas en el Código Procesal Civil y Mercantil dentro de las que se encuentran: la contestación de la demanda en sentido negativo, interposición de excepciones perentorias y la reconvención.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

4.7.5. Período de prueba, por el plazo de 30 días

El plazo del período de prueba se encuentra regulado en el Artículo 41 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, el cual establece que una vez contestada la demanda Contenciosa Administrativa, se abre a prueba por el término de 30 días, para el efecto se proponen las pruebas ofrecidas en la demanda, salvo que el asunto se trate de hechos donde no hay que probar, por lo que no se abre a prueba el proceso. Esta etapa procesal busca obtener el convencimiento de los magistrados de las Salas de lo Contencioso Administrativo.

La carga de la prueba corresponde a las partes para probar los hechos que generan *litis* dentro del proceso. En tal sentido, la Ley de lo Contencioso Administrativo en el Artículo 29 regula la integración de otras leyes para suplir en los casos en que la ley de la materia no lo regule, por ejemplo, el Código Procesal Civil y Mercantil regula todos los medios de prueba que pueden ofrecerse, proponerse, diligenciarse y valorarse en el período de prueba que es de 30 días.

Los medios de prueba se encuentran contenidos en el Código Procesal Civil y Mercantil a partir del Artículo 128 en adelante, lo cuales se detallan:

- Declaración de las partes: Medio de prueba que se desarrolla conforme a lo regulado en los Artículos 130 al 141 Código Procesal Civil y Mercantil; y se utiliza para que las partes presten declaración ante juez sobre los puntos que en plica se

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

acompañan al memorial de proposición de prueba de declaración de las partes, con el objeto de probar los hechos controvertidos. Este medio de prueba es poco utilizado en los procesos contenciosos administrativos.

- Declaración de testigos: Medio de prueba que se desarrolla conforme a lo regulado en los Artículos 142 al 163 Código Procesal Civil y Mercantil; se utiliza por las partes para que cada una de ellas proponga testigos, de cada uno de los hechos que les consten, deben ser hechos que presenciaron y que pueden servir para dilucidar el asunto. Este medio de prueba es poco utilizado en los procesos contenciosos administrativos.

- Dictamen de expertos: Medio de prueba que se desarrolla conforme a lo regulado en los Artículos 164 al 171 del Código Procesal Civil y Mercantil; el objeto del mismo es aportar expertos o peritos en el tema que se dilucida, quienes emiten opinión sobre los puntos que los magistrados determinen. El juez valorará el medio de prueba de dictamen de expertos bajo la libre convicción o sana crítica razonada.

La Corte Suprema de Justicia en materia de lo contencioso administrativo, ha pronunciado su criterio en cuanto a la valoración del dictamen de expertos como medio de prueba, el cual plasma en la sentencia de fecha 11 de abril de 2005, de la casación 270-2004, que preceptúa: "...esta Cámara establece que de conformidad con lo regulado en el Artículo 170 del Código Procesal Civil y Mercantil, los dictámenes de expertos aun cuando sean concordes, no obligan a los juzgadores, quienes deben

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

formar su convicción teniendo presentes todos los hechos cuya certeza se haya establecido en el proceso, de ahí que la Sala estaba en la libre disposición de formar su criterio, con los elementos que consideró importantes del dictamen cuestionado para fundamentar su decisión, con lo cual la Sala obró de manera acertada al asignarle el valor que le corresponde al referido dictamen... es por ello que el valor del dictamen no es en sí mismo, si no depende del grado de convencimiento que el juzgador puede tener de los hechos..."[77]

- Reconocimiento judicial: Medio de prueba que se desarrolla conforme a lo regulado en los Artículos 172 al 176 del Código Procesal Civil y Mercantil; procede cuando las partes proponen el reconocimiento de lugares, cosas o personas para que el juez presencie de manera personal, para probar dentro del proceso. Es un medio de prueba privilegiado debido a que puede diligenciarse en cualquier estado del proceso y se valorará bajo la sana crítica razonada.

La Corte Suprema de Justicia en materia de lo contencioso administrativo, ha pronunciado su criterio en cuanto a la valoración del reconocimiento judicial, el cual plasma en la sentencia de fecha 19 de diciembre de 2007, de la casación 293-2007, que preceptúa: "... la Sala Segunda del Tribunal de lo Contencioso Administrativo decidió no realizar la diligencia de reconocimiento judicial, propuesta por la entidad..., argumentando que uno de los puntos propuestos a establecer en dicha diligencia era impreciso, y que el otro era una cuestión eminentemente técnica, que no era posible verificar por este medio. .... Las anteriores premisas nos permiten advertir que las

[77] Corte Suprema de Justicia. **Sentencia 270-2004.** Guatemala, 2005.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

razones por las cuales la Sala rechazó la referida diligencia, no encuadran en ninguno de los supuestos taxativamente contemplados en la ley. ...Es más, la Sala no podía apoyarse en los supuestos de la norma citada, porque la prueba en cuestión ni está prohibida por la ley, ni reúne las condiciones para suponer que con dicha diligencia se pretenda entorpecer la marcha regular del proceso. En virtud de ello, se concluye que en este caso se quebranta substancialmente el procedimiento, ya que no se encuentra debidamente justificada la no admisión de la diligencia de reconocimiento judicial relacionada..."[78] El medio de prueba no fue diligenciado, porque la Sala consideró que no era necesario, debido a que no generaría al proceso un aporte importante para que se llevara a cabo el reconocimiento judicial, por el contrario, buscaba retrasar el proceso.

- Documentos: Es el medio de prueba más utilizado dentro del proceso contencioso administrativo, se desarrolla conforme a lo regulado en los Artículos 177 al 190 del Código Procesal Civil y Mercantil; procede para incorporar documentos que hacen prueba dentro del proceso y que permiten dilucidar un asunto, ya que el documento es el mejor medio para probar un derecho, por tal motivo es el más utilizado en el proceso contencioso administrativo. En cuanto a la valoración del medio de prueba de documentos, varía dependiendo si son documentos privados el juez los valorará bajo la sana crítica razonada y por el contrario si son documentos públicos se valorará como plena prueba.

[78] Corte Suprema de Justicia. **Sentencia 293-2007.** Guatemala, 2007.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

La Corte Suprema de Justicia en materia de lo contencioso administrativo, ha pronunciado su criterio en cuanto a la valoración de los libros de contabilidad como medio de prueba, el cual plasma en la sentencia de fecha 12 de noviembre de 2007, de la casación 315-2007, que preceptúa: "...Al hacer el examen correspondiente, se establece que el sistema de valoración que en el Código Procesal Civil y Mercantil se le reconoce a los libros de contabilidad, es el que le corresponde a la prueba de documentos ya que este medio de convicción se encuentra regulado en el Artículo 189, en la sección sexta que corresponde a la prueba documental. Es decir que, en todo caso, a dichos libros se les debe apreciar por el sistema de prueba legal o tasada, y no conforme a las reglas de la sana crítica como aduce la recurrente. El Artículo 127 del citado cuerpo legal, es contundente al señalar que, salvo texto de la ley en contrario, se debe apreciar el mérito de las pruebas de acuerdo con las reglas de la sana crítica... definitivamente a los libros de contabilidad debe considerárseles como prueba documental..."[79]

- Medios científicos de prueba: Medio de prueba que se desarrolla conforme a lo regulado en los Artículos 191 al 193 del Código Procesal Civil y Mercantil; permite utilizar medios científicos para hacer prueba dentro del proceso, sin embargo, en el proceso Contencioso Administrativo no es muy utilizado. El juez valorará los medios científicos de prueba bajo la sana crítica razonada.

- Presunciones legales y humanas: Medio de prueba que se desarrolla conforme a lo regulado en los Artículos 194 al 195 del Código Procesal Civil y Mercantil; las

[79] Corte Suprema de Justicia. **Sentencia 315-2007.** Guatemala, 2007.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

presunciones emanan de los hechos probados que las partes aporten al proceso. El juez al valorar este medio de prueba lo hará en primer término con las presunciones legales como plena prueba y las presunciones humanas como sana crítica razonada. Las presunciones legales se dividen en dos: a) *juris et de jure*; no admiten prueba en contrario y b) *juris tantum*; admiten prueba en contrario. Las presunciones hacen prueba dentro del proceso contencioso administrativo, muy utilizadas por las partes.

El diligenciamiento de los medios de prueba se realiza con citación de la parte contraria, es decir se debe notificar por parte del órgano jurisdiccional para que la otra parte tenga oportunidad de impugnarlas y fiscalizarlas. La Ley de lo contencioso administrativo no hace mención de período extraordinario de prueba, sin embargo, se puede aplicar por integración lo dispuesto en el Artículo 127 del Código Procesal Civil y Mercantil en donde indica que no podrá exceder de un plazo de 120 días, por ejemplo, pruebas que tengan que ser recabadas o que provengan del extranjero. Hay integración de la ley, cuando la figura adjetiva no se contempla en la ley, por lo tanto, el Artículo 26 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, faculta la aplicación por integración al Código Procesal Civil y Mercantil en los supuestos que no se contemple en la Ley de lo Contencioso Administrativo, por consiguiente, se tendrá que aplicar la normativa procesal citada.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

4.7.6. Programación de día y hora para la vista

Una vez transcurrido el período de prueba, se debe señalar día y hora para la vista, así lo establece el Artículo 43 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, para que las partes puedan presentar sus alegatos finales y hacer valer los derechos que dentro del proceso contencioso administrativo se hicieron valer, este consiste en un memorial en donde las partes hacen un relato de cómo inició la demanda, la contestación, los medios de prueba aportados y establecer con claridad el derecho que desean que los magistrados de las Salas de lo Contencioso Administrativo declaren en la sentencia. Las alegaciones, por tanto, es un acto procesal, que produce efectos jurídicos.

4.7.7. Posterior a la vista

El tribunal si lo estima dictará Auto para mejor fallar por un plazo que no exceda de diez días como lo estipula el Artículo 44 de la ley de lo Contencioso Administrativo. Las Salas de lo Contencioso Administrativo, discrecionalmente pueden ordenar la práctica de diligencias probatorias que considere necesarias, a efecto de formarse un mejor y amplio criterio sobre el fallo que tiene que emitir, por ello el Código Procesal Civil y Mercantil en el Artículo 197; establece que medios probatorios pueden practicarse al decretar un auto para mejor fallar y lo refiere así: Los jueces y tribunales, antes de pronunciar su fallo, podrá acordar para mejor proveer:

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

- Que traiga a la vista cualquier documento que crean conveniente para esclarecer el derecho de los litigantes. Se refiere a la prueba documental como medio de prueba y al no excluirse ninguno, todos quedan comprendidos, sean públicos o privados. Por ejemplo, lo plasmado en las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso Administrativo en cuanto a los documentos traídos en auto para mejor fallar; a) la sala tercera se pronuncia en sentencia del proceso 205-2005 Oficial 2º, que en su parte conducente indica: "DEL AUTO PARA MEJ0R FALLAR: Con fecha once de octubre de dos mil seis, se dictó auto para mejor fallar, y para el efecto se trajo a la vista fotocopia del recibo de pago número SAT..., adjunto al memorial..., mismo que obra en autos." b) por otra parte la sala segunda se pronuncia al dictar sentencia en el proceso 137-2000 oficial 3º, que en su parte conducente indica: "c) Exhibición de sus Libros de Contabilidad en Auto para mejor fallar; Por parte del Ministerio de Finanzas Públicas..."

Como se puede apreciar, los documentos son traídos al proceso a través de un auto para mejor fallar circunstancia que sirve para crear en los magistrados un criterio más amplio para resolver el asunto.

- Que se practique cualquier reconocimiento o avalúo que considere necesario o que se amplíen los que ya se hubieran hecho. La palabra reconocimiento debe entenderse como reconocimiento judicial. No está tan claro lo que supone la palabra avalúo, para su comprensión refieren los autores Juan Montero Aroca y Mauro Chacón Corado que indican: "Es preciso recordar que el Artículo 197 en sus tres

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

incisos es copia literal del Artículo 48 de la Ley de Enjuiciamiento Civil español de 1855, de modo que la palabra ha de entenderse en aquel contexto; por avalúo se entendía entonces, aparte de todo lo relativo a la determinación del justiprecio o valor de la cosa litigiosa y al importe de los daños y perjuicios, lo que ahora se entiende por dictamen de expertos, de modo que lo que la norma está admitiendo es que el juez o tribunal acuerde para mejor fallar el medio de prueba que es el dictamen de expertos o prueba pericial."[80] En base a lo citado, se podrá diligenciar el reconocimiento judicial de cosas, objetos o lugares o la utilización de expertos respecto a determinados puntos que les sean autorizados.

Un ejemplo, en cuanto al presente inciso se plasma en la sentencia dictada en casación por la Corte Suprema de Justicia del proceso 239-2008, tramitado en la Sala Segunda de lo Contencioso Administrativo, en donde hace un análisis del medio de prueba de dictamen de expertos, esta establece: "... la Superintendencia de Administración Tributaria impugna la sentencia dictada por la Sala Segunda del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, aduciendo que en dicho fallo existe error de hecho en la apreciación de la prueba, toda vez que no analizó la prueba de Exhibición de Libros de Contabilidad y de Comercio, pues no valoró el dictamen emitido por el experto..., que se realizó en auto para mejor fallar. Al respecto, se establece que de conformidad con lo regulado en el Artículo 170 del Código Procesal Civil y Mercantil, los dictámenes de expertos aun cuando sean concordes, no obligan a los juzgadores, quienes deben formar su convicción teniendo presente todos los hechos cuya certeza se haya establecido en el proceso, de ahí que la Sala estaba en la libre disposición de

[80] Montero Aroca y Chacón Corado. **Op. Cit.** Pág. 201.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

formar su criterio, con los elementos que consideró importantes de la demás prueba aportada al proceso..., es por ello que el valor del dictamen no es en sí mismo, si no depende del grado de convencimiento que el juzgador puede tener de los hechos, por lo que la Sala no estaba obligada a formar su convicción con este dictamen de experto..." Es clara la jurisprudencia, al indicar que las salas no están obligadas a fundar su convicción en un dictamen, por no ser categórico, ya que su valoración es conforme a la sana crítica y no obliga a los magistrados a resolver conforme al mismo.

- Traer a la vista cualquier actuación que tenga relación con el proceso. Significa, que el juez o tribunal puede acordar que se traigan al proceso otras actuaciones, otros expedientes que tengan relación ya que son parecidos o iguales los antecedentes o porque se ventila la misma o parecida cuestión, como los son los documentos.

En la práctica forense la declaración de las partes o de testigos en un auto para mejor fallar no es utilizada por la naturaleza del proceso. La razón de ser de ello, dejando a un lado la desconfianza que el ordenamiento jurídico siente por la prueba testimonial, es que no puede permitirse que el juez utilice su conocimiento privado del asunto, para traer al proceso personas que presenciaron los hechos que se han de juzgar, cuando el proceso es eminentemente documental y todo consta en autos, por lo que se inclinan por mantener una línea segura, al solo decretar este tipo de medidas para traer un medio probatorio seguro y no que exponga su imparcialidad al resolver el asunto.

SECRETARIA
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Guatemala, C.A.

Como se ha indicado, el decretar un auto para mejor fallar en el proceso Contencioso Administrativo, se trata de la práctica de medios de prueba, sin embargo, el Artículo 197, párrafo 3º del Código Procesal Civil y Mercantil, establece: "...las partes no tendrán en la ejecución de lo acordado más intervención que la que el tribunal le conceda", circunstancia que recae en una limitación profunda, debido a que, las partes no pueden tener toda la intervención que le es propia de cada medio de prueba, al diligenciarse un auto para mejor fallar en el proceso contencioso administrativo.

El auto para mejor fallar, se diligenciará en un plazo que no exceda de 15 días. Contra esta clase de resoluciones no se admitirá recurso alguno en virtud de ser una facultad de los magistrados. Por lo tanto, es una decisión discrecional de los magistrados, cuando en la sustanciación del proceso se generen dudas y no quede un punto claro, previo a dictar sentencia.

4.7.8. Procedimiento para dictar la sentencia

Por su parte Couture en su obra Fundamentos de derecho procesal civil indica: "La sentencia como acto, es aquella que emana de los agentes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa o punto sometidos a su conocimiento. Como documentos, la sentencia es la pieza escrita, emanada del Tribunal, que contiene el texto de la decisión emitida... pero para que esa sentencia sea perceptible y conocida, se requiere de una forma mediante la cual se represente y se refleje la voluntad del

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

juez o tribunal."[81] Por su parte, Guasp la define como: "El acto del órgano jurisdiccional en que este emite su juicio sobre la conformidad o inconformidad de la pretensión de la parte con derecho objetivo y en consecuencia, actúa o se niega a actuar dicha pretensión, satisfaciéndola en todo caso."[82] En definitiva, la sentencia es el pronunciamiento del órgano jurisdiccional competente, el cual se plasma en un documento, que contiene la opinión que los magistrados han tomado, luego de haber hecho un análisis de todas constancias procesales ocurridas en el proceso; con el objeto de resolver la *litis* planteada.

La Ley de lo Contencioso Administrativo en el Artículo 45 no regula un plazo específico para dictar sentencia, por lo que se tiene que aplicar supletoriamente lo regulado en el Artículo 142 de la ley del Organismo Judicial el cual establece que las sentencias se dictarán dentro de los 15 días después de la vista. Por lo tanto, son sentencias, las que deciden el asunto principal, después de agotados los trámites del proceso y aquellas que sin llenar estos requisitos sean designadas como tales por la ley, tal como lo establece el Artículo 141 inciso c) de la ley citada. Por consiguiente, la sentencia en materia de lo contencioso administrativo, debe limitarse al estudio de lo que en el proceso se discute. La forma de la sentencia es conforme a lo dispuesto en el Artículo 147 de la Ley del Organismo Judicial que establece los requisitos que debe contener toda sentencia.

[81] Couture. **Op. Cit.** Págs. 298 y 302.
[82] Guasp, Jaime. **Derecho procesal civil.** Pág. 527.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

4.7.9. Una vez firme la sentencia se debe ejecutar lo resuelto

De conformidad a lo que establece el Artículo 47 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, la ejecución de la sentencia tendrá lugar cuando haya sido notificada y haya causado estado, quedando firme la misma. Firme la sentencia se devuelve el expediente al órgano administrativo correspondiente con certificación de lo resuelto, para su ejecución. La ejecución depende de la materia del caso, ya que puede ejecutarse por la vía civil ante los juzgados de instancia civil o en un proceso económico coactivo, cuando la promueve el Estado.

Es importante indicar que las etapas del proceso Contencioso Administrativo son fundamentales para que los magistrados de las Salas de lo Contencioso Administrativo puedan tener un amplio conocimiento de los hechos sobre los cuales versa el proceso, ya que como transcurren las etapas procesales, es así como surge la intención por parte de los magistrados de decretar un auto para mejor fallar, esto, debido a que no hay claridad en los hechos expuestos o existen puntos dudosos.

Sin embargo, para que se puedan dictar una sentencia en un proceso contencioso administrativo, se deben agotar etapas elementales, como lo es el diligenciamiento de los medios de prueba que es una fase fundamental del proceso, ya que, de la insuficiencia de la misma, se puede originar que los magistrados puedan hacer uso de la facultad que les otorga la ley, y decretar un auto para mejor fallar, con el objeto de lograr dictar una mejor resolución final.

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
SECRETARIA
GUATEMALA, C. A.

CAPÍTULO V

5. Efectividad de los recursos administrativos en la administración municipal en el municipio de Guatemala en cuestiones de índole tributario

El fundamento del proceso contencioso administrativo tributario, se encuentra preceptuado en la legislación ordinaria guatemalteca, una parte en el Código Tributario, Decreto Número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala; pero principalmente en la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto Número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala. Sin embargo, establece la ley que con relación y aplicación del proceso contencioso administrativo tributario supletoriamente se integrará con las normas de la Ley del Organismo Judicial y el Código Procesal Civil y Mercantil.

El proceso contencioso administrativo tributario, como institución, ha sido desarrollada en Guatemala por medio de tres Leyes de lo Contencioso Administrativo y un Código Tributario. La primera Ley de los Contencioso Administrativo fue el Decreto 1550 de la Asamblea Legislativa, del 5 de junio de 1928, en tiempos del Jefe de Estado General Lázaro Chacón; dicho cuerpo legal contemplaba 42 artículos. La segunda Ley de los Contencioso Administrativo fue el Decreto Gubernativo 1881, del 28 de septiembre de 1936, en tiempos del Jefe de Estado General Jorge Ubico Castañeda; compuesto por 64 Artículos; la tercera Ley de los Contencioso Administrativo que es el actual Decreto del Congreso de la República número 119-96, del 21 de noviembre de 1996, emitido en época del Presidente de la República Álvaro Arzú Irigoyen; el cual contiene 51

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

Artículos. Con relación al único Código Tributario que Guatemala ha tenido, es del Decreto del Congreso de la República número 6-91, del uno de agosto de 1991, en tiempos del Presidente de la República de Guatemala Jorge Serrano Elías; el cual contempla en el Título V Capítulo I y II, lo relativo a la materia de lo contencioso administrativo. El único considerando de la Ley de los Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 señala que es necesario la actualización de la legislación en materia contencioso administrativo, con el fin de crear una estructuración de un proceso que garantice los derechos de los contribuyentes y particulares, se hace énfasis en la efectividad de la tutela administrativa y jurisdiccional de la juridicidad de los actos y resoluciones emitidas por parte de la SAT en su caso y se asegura el derecho de defensa de los contribuyentes en contra de los ajustes formulados por parte de la Administración.

5.1. Proceso de impugnación y ejecución de la sentencia de lo contencioso administrativo en su desarrollo

La vía judicial, es el proceso administrativo o la jurisdicción contenciosa administrativa como se le llama en Guatemala. Cuando se agotan las instancias en la vía administrativa y el particular, agotó los recursos administrativos y estos fueron adversos a sus intereses, este puede acudir ante las Salas de lo Contencioso Administrativo, para que a través de un proceso de conocimiento, pueda hacer valer su derecho o pretensión, el cual se diligenciará en etapas sucesivas y concatenadas, para obtener una declaración de derecho, la cual puede revocar, confirmar o modificar el acto

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

administrativo impugnado, que es la motivación del proceso contencioso administrativo.

En dicho procedimiento se debe pasar por las siguientes fases:

- Inicio: el procedimiento administrativo, se inicia de oficio o a instancia de parte. En realidad, si observamos la cuestión con detenimiento, el procedimiento se inicia siempre ex oficio.

- Ordenación del procedimiento: en los trámites de cierta complejidad y de acumulación de sucesivas etapas, el comienzo del procedimiento viene marcado por el decreto de trámite. En efecto, una vez practicada la información preliminar o recibido un informe de otra dependencia o bien las peticiones y denuncias de los particulares, a la Administración le corresponde decidir formalmente la incoación y promover los trámites mediante el decreto pertinente.

- Instrucción y diligencias: a lo largo del procedimiento, los interesados y la administración concurren a través de diversos trámites, de cara a garantizar el acierto y la legalidad de la resolución final. Aparte de estos sujetos, sería conveniente articular la intervención de terceros en el curso del procedimiento. Dicho esto, observamos que los actos de instrucción pueden provenir de los interesados o de la misma administración.

- La resolución final: todo el procedimiento administrativo se orienta a la adopción de una última declaración de voluntad de carácter unilateral. El ordenamiento

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

guatemalteco ha regulado esta resolución en un precepto relevante, contemplado en el Artículo tres del decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala.

- Ejecución: la decisión administrativa puede ser objeto de cumplimiento y ejecución voluntaria por el particular. Es lo que se llama ejecución directa voluntaria. Ahora bien, el administrado puede manifestar su renuencia y en tal caso, es preciso proceder a la imposición forzosa de lo resuelto. Los medios para esta ejecución son diversos y su elección depende del contenido de la resolución desobedecida y del principio de menor restricción en la libertad individual.

5.2. Proceso de recurso administrativo en la municipalidad de Guatemala

Salvo disposición que sea contraria a la ley, las ordenanzas o reglamentos, el procedimiento administrativo debe ser entre otras características, oral, público, sencillo, desprovisto de mayores formalismos, actuado e impulsado de oficio, por lo que es necesaria la inmediación del juez de asuntos municipales en los actos y diligencias de prueba.

El Código Municipal guatemalteco, específicamente en los Artículos 168, 169 y 170, establece el trámite y desarrollo del procedimiento que se ventila ante el Juzgado de Asuntos Municipales, procedimiento que en básicamente se resume en tres pasos, los cuales consisten en:

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

- Al recibirse la denuncia, queja o reporte, el juzgado dicta las medidas de urgencia y practica las diligencias de prueba que considere pertinentes. Luego corre audiencia al presunto responsable por cinco días hábiles, para que haga valer su derecho de defensa y aporte los medios de prueba que considere pertinentes a su favor.

- Antes de resolver, el juez podrá practicar, mediante un auto para mejor fallar y por el plazo de cinco días hábiles, las diligencias que considere necesarias para obtener una mayor claridad de los hechos y emitir una resolución ajustada a derecho.

- Una vez finalizada la investigación, habiendo obtenido el juez de asuntos municipales, toda la documentación que consideró necesaria para resolver conforme a derecho, el expediente se encontrará en estado de resolver y se deberá emitir la resolución final, dentro de los 15 días hábiles siguientes.

5.3. Casos existentes de recurso administrativo

La legislación guatemalteca, en este caso, el Código Municipal contenido en el Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, establece el ámbito de competencia del Juez de Asuntos Municipales, indicando que el Juez de Asuntos Municipales tiene competencia para conocer, resolver y ejecutar acerca de:

- Asuntos en que se afecten las buenas costumbres, el ornato y limpieza de las poblaciones, así como el medio ambiente, la salud, los servicios públicos

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

municipales y los servicios públicos en general.

El Juez de Asuntos Municipales, podrá conocer de dichos asuntos, siempre y cuando por mandato legal, tales atribuciones no correspondan a otra autoridad, ya sea municipal o estatal, es decir, dentro del ámbito de aplicación del derecho tradicional no municipal.

Es común en la Municipalidad de Guatemala ver expedientes que se originan en el juzgado de asuntos municipales, porque los propios vecinos reportan a otros vecinos por realizar actos que atentan contra las buenas costumbres, el ornato y limpieza, actos que afectan el medio ambiente, etc. Debiendo el Juzgado de Asuntos Municipales, seguir el procedimiento legalmente establecido, en el cual tanto los vecinos denunciados como los denunciantes son parte; y depende en muchas ocasiones de ellos, el poder incorporar pruebas contundentes del acto reportado, pues al poner sobre aviso al vecino denunciado, éste trata de eliminar el origen de la denuncia y ocultarlo al Juzgado de Asuntos Municipales, para evitar de ésta forma la sanción correspondiente, la cual en un 90% de los casos es de tipo pecuniaria.

- El Juez de Asuntos Municipales, por mandato legal, también es competente para conocer en caso que las transgresiones administrativas concurran con hechos punibles; en cuyo caso, el Juez de Asuntos Municipales tendrá, además, la obligación de certificar lo conducente al Ministerio Público.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

En caso de que el hecho punible, se trate de un delito flagrante, el juez, deberá dar parte inmediatamente a las autoridades de la Policía Nacional Civil; siendo en cualquiera de los casos establecidos, responsable de omisión, de conformidad con lo prescrito por la ley.

- De las diligencias voluntarias de titulación supletoria, en este caso, debe conocer dichas diligencias, únicamente con el propósito de practicar las pruebas que la ley específica asigna al alcalde, remitiendo inmediatamente el expediente al concejo municipal para su conocimiento y, en su caso, aprobación.

La razón legal de que en estos casos sea el juez municipal el que conozca de las diligencias voluntarias de titulación supletoria y no sea directamente el alcalde o concejo municipal es que el juez de asuntos municipales, deberá velar por que en las referidas diligencias no se cometan arbitrariedades que violen la ley.

En el Juzgado de Asuntos Municipales son varios los expedientes que se conocen acerca de las diligencias voluntarias de titulación supletoria, dicho juzgado remite los expedientes al departamento jurídico de la Municipalidad, para que con apoyo de la Dirección de Catastro y Administración del Impuesto Único Sobre Inmuebles –IUSI- se pueda establecer si efectivamente el inmueble carece de propietario legalmente reconocido, así como comprobar la vecindad de los testigos dentro del proceso de diligencias voluntarias de titulación supletoria, ello con el único y exclusivo objeto de

SECRETARIA

resguardar el procedimiento legal establecido por la norma específica, el derecho de propiedad reconocido y protegido por nuestra Constitución Política.

- De todas aquellas diligencias como expedientes administrativos que le traslade el alcalde o el concejo municipal, en que debe intervenir la municipalidad por mandato legal o le sea requerido informe, opinión o dictamen.

Además de las funciones establecidas por el Código Municipal, el Juez de Asuntos Municipales también tiene competencia y deberá de conocer en aquellos casos en que el Alcalde o Concejo Municipal, así lo soliciten, a través de la disposición correspondiente; de igual forma el juez de asuntos municipales puede intervenir en aquellos asuntos en que dicha intervención sea requerida por cualquier dependencia municipal y siempre que la misma no se salga de sus facultades legales preestablecidas, es decir que se encuentren dentro del marco de atribuciones del Juzgado de Asuntos Municipales.

- De los asuntos en los que una obra nueva cause daño público, o que se trate de obra peligrosa para los habitantes y el público, procediendo, según la materia, conforme a la ley y normas del derecho consuetudinario correspondiente, debiendo tomar las medidas preventivas que el caso amerite.

Tal y como se indicó con anterioridad, existen facultades específicas que son ámbito de competencia del Juez de Asuntos Municipales, dentro de ellas se encuentran la obra

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

nueva que cause un daño público, es decir, una obra que representa un peligro para la población y que evidentemente atenta contra la obligación del gobierno, dentro del cual se encuentra la Municipalidad, de resguardar y proteger la vida, seguridad e incluso salud de los habitantes de la república, para el caso particular del municipio de Guatemala.

- De las infracciones a la ley y reglamentos de tránsito, cuando la municipalidad ejerza la administración del mismo en su circunscripción territorial.

De conformidad con la Ley de Tránsito contenida en el Decreto Número 132-81 del Congreso de la República, específicamente en su Artículo siete, corresponde con exclusividad al Ministerio de Gobernación, por intermedio del Departamento de Tránsito de la Dirección General de la Policía Nacional, el ejercicio de la autoridad de tránsito en la vía pública; sin embargo en el Artículo ocho de la referida ley, también establece que el Organismo Ejecutivo, mediante, acuerdo gubernativo, podrá trasladar dicha competencia a las municipalidades de la República, siempre que dicha comuna se encuentre en condiciones de realizar dicha función y así lo haya requerido.

En virtud de lo anterior, mediante Acuerdo Gubernativo número 67-98 de fecha 11 de febrero de 1998, se acuerda delegar la competencia de la administración de tránsito, en la forma establecida en el referido acuerdo, a la Municipalidad de Guatemala.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

Actualmente la Municipalidad de Guatemala cuenta con tres Juzgados de Asuntos Municipales en materia de Tránsito, quienes específicamente se encargan de cumplir y velar por que se cumplan las leyes y reglamentos en materia de tránsito, cumpliendo con la competencia que les fue delegada de administrar el tránsito en el municipio de Guatemala.

- De las infracciones de las leyes y reglamentos sanitarios que cometan los que expendan alimentos o ejerzan el comercio en mercados municipales, rastros y ferias municipales, y ventas en la vía pública de su respectiva circunscripción territorial.

La Municipalidad de Guatemala tiene la obligación de cuidar y mantener el orden y seguridad de los habitantes de su correspondiente jurisdicción municipal (vecindad), en ese sentido debe velar por la salubridad en los bienes municipales y la de sus usuarios, siendo competencia del Juez de Asuntos Municipales, el intervenir cuando dicha obligación se ve amenazada por la infracción a leyes o reglamentos sanitarios, dentro de los bienes municipales.

- De todos los asuntos que violen las leyes, ordenanzas, reglamentos o disposiciones del gobierno municipal.

La facultad o competencia nata del Juzgado de Asuntos Municipales es la de velar porque los reglamentos, acuerdos o disposiciones municipales no sean transgredidos, siendo, por lo tanto, competencia del Juez de Asuntos Municipales, conocer en todos

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

aquellos casos en que esto suceda, pudiendo las demás dependencias municipales y los propios vecinos, coadyuvar al cumplimiento de esta función a través de la denuncia o reporte correspondiente, con el objeto de que el Juzgado de Asuntos Municipales, inicie el procedimiento legalmente establecido para tal efecto.

5.4. Sentencias sobre recursos administrativos en diferentes casos para determinar su efectividad dentro de la administración municipal

- **Expediente número 2850-2008 de la Corte de Constitucionalidad**

Este caso a analizar en el presente apartando es la sentencia de la Corte de Constitucionalidad de fecha siete de noviembre de 2008, emitida dentro del expediente número 2850-2008 de la Corte de Constitucionalidad, mediante el cual el amparista, interpone acción constitucional de amparo en contra del Juez de Asuntos Municipales de la Municipalidad de Guatemala; teniendo como acto reclamado en contra del referido Juez, las resoluciones emitida por el órgano que preside la autoridad impugnada, el cinco de agosto y dos de septiembre, ambas del año 2004, dentro del expediente administrativo novecientos noventa y uno / dos mil cuatro / CCU uno (991/2004/CCU1).

En las referidas resoluciones la autoridad reclamada impuso al postulante dos multas, una por realizar trabajos de movimiento de tierra en un inmueble sin contar con la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

autorización municipal correspondiente para tal efecto y la segunda, por no acatar la orden de suspensión de esos trabajos.

En el presente caso el amparista denuncia como derechos violados, el Derecho de defensa y el principio jurídico del debido proceso; habiendo hecho uso dentro del proceso administrativo del recurso de revocatoria en contra de las resoluciones que hoy acciona en amparo como acto reclamado; sin que se le hubiese otorgado el amparo provisional en primera instancia.

La sentencia analizada contiene dos circunstancias particulares que ameritan el detenimiento en su estudio:

La primera concerniente a la afirmación de la Corte de Constitucionalidad en el sentido que se causa agravio cuando los entes administrativos, al acoger cualquier categoría de escrito o memorial de oposición, aunque no fue identificada expresamente ni fundamentada por el interesado como impugnación administrativa, deben ser entendidas como tales por aquella autoridad, es decir, como el recurso de revocatoria, debiendo entonces rendir informe circunstanciado y elevar las actuaciones a la autoridad superior.

Ante dicha aseveración es imposible no advertir el símil que plantea la posición esgrimida por la Corte de Constitucionalidad, entre los recursos administrativos y los recursos de carácter tributario, puesto que éstos últimos, según lo prescrito en la ley

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

especial de dicha materia, el Código Tributario guatemalteco, si prevé la obligatoriedad de acoger como recurso de revocatoria, cualquier impugnación que planteen los contribuyentes, circunstancia que no acontece en los recursos administrativos.

Específicamente respecto al punto de análisis, es de considerar que el impulso de oficio, la formalización por escrito, la observación del derecho de defensa y las características de celeridad, sencillez y eficacia del trámite, que concibe la Ley de lo Contencioso Administrativo, no lleva implícita la sustitución de la voluntad del administrado, es más hasta el articulado de la Ley relacionada, desarrolla los requisitos mínimos que han de atender los particulares para plantear solicitudes a la administración pública y las impugnaciones en contra de las resoluciones de ésta, y atendiendo a que según lo prescrito en la Ley del Organismo Judicial, contra la observancia de la ley no puede alegarse ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario; resultando de esta forma contradictoria, desde el punto de vista estrictamente legal, la pretensión de la Corte de Constitucionalidad en el caso de análisis.

En virtud de lo anterior, se puede deducir que la asimilación de recursos que aplicó la Corte de Constitucionalidad, resulta desacertada, por cuanto no existe asidero legal que sustente dicho extremo, sino que contrariamente se aprecian normas ordinarias vigentes que obligan a los administrados al acatamiento de formalismos mínimos sin los cuales debiera imposibilitar al órgano administrativo para entrar a conocer, tal es el caso de la pretensión del solicitante al plantear cualquier oposición, estimándose obligatorio que el administrado debe identificar de forma indubitable, la denominación

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

de la impugnación que pretende plantear y no constreñir al órgano administrativo a conjeturar dicho extremo.

La segunda, como ya se apuntó con anterioridad, el principio de definitividad implica la utilización de los medios de impugnación de carácter ordinario y extraordinario, administrativos y judiciales, con la condición que los mismos han de dirigirse en contra de los actos o resoluciones administrativos que además de implicar violación de derechos, devienen definitivos, entendiéndose éstos como aquellos que por su naturaleza no son susceptibles de impugnarse mediante otro mecanismo legal, y de no atenderse dicho presupuesto, aun cuando efectivamente conste en el expediente administrativo la conculcación de derechos o garantías, existe impedimento de carácter formal, para que los Tribunales de Amparo se pronuncien sobre el fondo que constituye una evidente violación al derecho; y consecuentemente la protección constitucional pretendida debe denegarse.

- **Expediente de la Corte de Constitucionalidad número 816-2001**

Dentro del expediente de la Corte de Constitucionalidad número 816-2001, se emitió la sentencia de fecha 13 de noviembre del año 2001; en el referido caso la amparista, planteó acción constitucional de amparo en contra del Juzgado de Asuntos Municipales de la Municipalidad de Guatemala, señalando como acto reclamado la resolución emitida por dicho órgano administrativo el 15 de diciembre del 2000, resolución

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

mediante la cual se ordenó demoler una pared construida en propiedad de la postulante.

La amparista, denunció como violado su derecho de propiedad privada; sin embargo, no hizo uso de los recursos administrativos u ordinarios a que se refiere la ley, durante la tramitación del proceso administrativo, no obstante, dicha situación, sí le fue otorgado el amparo provisional en primera instancia.

De la misma forma como acontece en cualquier órgano jurisdiccional supremo, sin perjuicio de la materia privativa, la Corte de Constitucionalidad en muchas ocasiones se aparta de los criterios que ella misma esgrime en sus resoluciones, en la sentencia desplegada con anterioridad debe advertirse que el administrado dentro de la tramitación del expediente administrativo intentó la interposición de un recurso de apelación, mismo que no fue admitido para su trámite por el Juzgado de Asuntos Municipales, sin embargo, en dicha resolución –sentencia- la Corte de Constitucionalidad no apreció el rechazo del recurso comentado, de la misma forma como lo efectuó dentro del expediente 2850-2008 analizado en este capítulo, sino que centra su análisis en las deficiencias de orden formal atribuibles a la parte accionante indicando que para dar definitividad al acto que se denuncia como agraviante, es necesario el agotamiento de medios de defensa; desligándose de la apreciación que comprende la resolución final del expediente 2850-2010, en el sentido que se causa agravio cuando los entes administrativos, al acoger cualquier categoría de escrito o memorial de oposición, aunque el mismo no fue identificada expresamente bajo la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

denominación correcta, ni fundamentado por el interesado como impugnación administrativa, deben ser entendidas como tales por aquella autoridad, es decir, como el recurso de revocatoria; debiendo en consecuencia la autoridad que emitió el acto o resolución que se pretende impugnar rendir informe circunstanciado correspondiente y elevar las actuaciones a la autoridad superior.

Es importante señalar en el presente caso lo confuso que resulta para quienes ejercen actividades de jurisdicción administrativa, plantear una posición uniforme cuando los administrados impugnan determinada resolución administrativa sin señalar con claridad la denominación de su oposición, puesto que, si se atiende el primero de los criterios sustentados por la Corte de Constitucionalidad dentro del expediente número 2850 y 2008, lo procedente sería darle el mismo trámite que se concede ante los recursos de revocatoria, mientras que si se aplica el segundo de los criterios, sustentados por la misma Corte, dentro del expediente número 816-2001, el órgano administrativo tendría que proceder al rechazo in limine del mismo.

No obstante lo anterior, en la sentencia analizada la contradicción que se ilustra quedó relegada a un segundo plano y la sustentación de la misma se centró en aspectos formales que incidieron en la falta de presupuestos de procedibilidad para que el Tribunal Constitucional estuviese en condiciones para entrar a analizar el fondo del asunto que se circunscribía precisamente al mecanismo de impugnación, el cual de conformidad con el análisis realizado pareciera inidóneo, que fuera rechazado para su

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

trámite, lo cual de haber acontecido hubiese resultado muy interesante e enriquecedor para el estudio de la institución del amparo.

- **Expediente número 573-99**

El cuarto caso, se trata de la sentencia de la Corte de Constitucionalidad de fecha 16 de noviembre de 1999 emitida dentro del expediente número 573-99 de la Corte de Constitucionalidad, dentro del cual la amparista intenta la acción constitucional de amparo, teniendo como autoridad impugnada al Juez de Asuntos Municipales de la Municipalidad de Guatemala.

Dentro de la presente acción la amparista señala como actos reclamados los siguientes:

- Resolución emitida por la referida autoridad impugnada el 11 de enero de 1999, mediante la cual se condenó a la postulante al pago de una multa de diez mil quetzales por ejecutar actividades de construcción en el inmueble ubicado en la décima calle cero-cincuenta y seis de la zona 10, sin contar con la licencia municipal correspondiente; y

- Resolución emitida por el Juez de Asuntos Municipales de la Municipalidad de Guatemala el 12 de abril de 1999, resolución mediante la cual se rechazó para su trámite la apelación promovida por la postulante contra la resolución emitida por la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

referida autoridad impugnada el 11 de enero de 1999 primer acto reclamado y le requirió el pago de la multa a la que fue condenada, bajo apercibimiento de que en caso de incumplimiento se procederá para su cobro por la vía judicial correspondiente.

Los derechos que la amparista considera violados son el de defensa y debido proceso; es importante señalar que la amparista no hizo uso de recurso alguno y que el amparo provisional no le fue otorgado.

En el presente caso, la Corte de Constitucionalidad aborda el tema de la utilización de recursos administrativos asumiendo una posición rigurosa indicando que los recursos de revocatoria y reposición contemplados en la Ley de lo Contencioso Administrativo constituyen los únicos medios de impugnación.

El planteamiento anterior, no figura únicamente en la sentencia aludida sino en diversidad de fallos dictados por el Tribunal Constitucional, resolviendo de forma irrefutable la disyuntiva que podría argüirse cuando el administrado en su afán de plantear oposición tomando como sustento legal esa connotación de "integración" que contiene la citada Ley, en el sentido que en lo aplicable, pueden integrarse normas de la Ley del Organismo Judicial y del Código Procesal Civil y Mercantil, inhibiendo así cualquier posibilidad de admitir para su trámite los recursos que contienen dichos cuerpos legales, como por ejemplo, el recurso de apelación y el recurso de nulidad.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

El planteamiento que se propone resulta como un medio de certeza jurídica tanto para el administrado como para la administración pública, por cuanto el primero de éstos discierne con exactitud cuáles son los pasos o requisitos que debe cumplir para agotar el principio de definitividad y para el segundo, la convicción de que su actuar es apropiado al tramitar los recursos de revocatoria y reposición, así como rechazar aquellos distintos a esos mecanismos de impugnación.

Lo anterior, asumiendo que la Corte de Constitucionalidad admitirá el planteamiento relacionado, mismo que deriva de sus propias resoluciones.

En concordancia con los discernimientos expuestos con anterioridad, es posible apuntalar que el principio de definitividad previsto en el Artículo 19 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, no abarca únicamente el escueto y frívolo agotamiento de los mecanismos de impugnación ordinarios, administrativos y judiciales, sino que se interrelaciona con otros presupuestos de procedibilidad que de no atenderse imposibilitan el conocimiento del asunto de fondo, sin importar la existencia o no de violaciones de derechos y garantías.

5.5. Efectividad de los recursos administrativos en la administración municipal y su importancia

Del anterior análisis, ha quedado denotada una falta de uniformidad por parte de los tribunales de amparo, en cuanto a la falta del presupuesto procesal que implica el

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
SECRETARIA
Guatemala, C.A.

principio de definitividad, misma que de igual forma se ve reflejada en muchas ocasiones dentro de los mismos fallos que emite la Corte de Constitucionalidad; en virtud de ello, se evidencia una gran necesidad de que los abogados litigantes en materia de amparo, al analizar y estudiar un caso concreto, realicen un estudio jurisprudencial del citado principio en cuanto a los fallos que haya emitido la Corte de Constitucionalidad en situaciones similares, con el objeto de determinar cuál de los criterios jurisprudenciales adoptados e instaurados en la práctica o diligenciamiento de los amparos, por parte de la Corte de Constitucionalidad, es el que resulta aplicable al caso concreto y así poder brindar a su o sus clientes una correcta y adecuada asesoría en el tema y contribuir al desahogo de la utilización del Amparo erróneamente o como medio de retardo y entorpecedor de los procesos.

Así mismo, es necesario hacer ver que la función y tarea de todo abogado, es el convertirse en un instrumento de reivindicación de derechos y garantías, lo cual abarca una mejor preparación y una entrega total a la actividad que está realizando, máxime cuando dichos profesionales se desenvuelven o desarrollan en una rama del derecho tan compleja como lo es la materia de las impugnaciones.

El presente trabajo de investigación tiene como objeto el comprobar si el principio de definitividad no se cumple cuando los Tribunales de Amparo admiten dicha acción o la otorgan provisionalmente, en aquellos casos en que el administrado, dentro de un proceso del juzgado de asuntos municipales, no habiendo agotado el mismo a través de los mecanismos de defensa o recursos administrativos y la acción Contencioso-

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
SECRETARIA
GUATEMALA, C. A.

Administrativa otorgados por el Código Municipal y la Ley de lo Contencioso Administrativo, pretende hacer uso del Amparo; a lo largo del presente trabajo se realizó una serie de análisis a sentencias emitidas por la Corte de Constitucionalidad, tanto del principio de definitividad dentro de la administración pública, como de dicho principio propiamente cuando se refiere a procedimientos administrativos del Juzgado de Asuntos Municipales.

En virtud de los análisis realizados, se hizo evidente que el hecho de los tribunales de amparo, en la mayoría de casos, conozcan de las acciones constitucionales de amparo sin que se haya obedecido el principio de definitividad, aun cuando al final del proceso de amparo dicten sentencia en ese sentido, afecta no únicamente la celeridad de los procesos del Juzgado de Asuntos Municipales de la municipalidad de Guatemala, sino también la misma economía judicial, pues implica un gasto innecesario al Organismo Judicial, conociendo casos y causas que por mandato legal aún no constituyen materia de amparo, pues tal y como se establece no ha sido objeto de inconformidad por parte de la supuesta víctima ante la autoridad e instancia correspondiente. Es evidente que la naturaleza del principio de definitividad, establecida por el legislador, no es cumplida en la práctica por los tribunales de amparo, pues al entrar a conocer amparos sin que se haya agotado la definitividad correspondiente, no se cumple con el referido principio y tal y como se indicó con anterioridad, afecta el trámite normal de muchos otros procesos, dando pie a que la acción constitucional de amparo pueda ser usada como un medio para entorpecer procesos.

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
SECRETARIA
GUATEMALA, C. A.

Con el objeto de cumplir con la definitividad en la acción constitucional de amparo, muchos abogados o simplemente vecinos para el caso específico de la Municipalidad de Guatemala, ya sea por desconocimiento o por mala fe, intentan contra la resolución o acto que creen les perjudica, recursos o acciones que no son legalmente procedentes, pues no constituyen la acción, recurso o medio idóneo de conformidad con la ley para impugnar dicho acto o resolución.

Dicha situación se ha evidenciado ante la misma la Corte de Constitucionalidad, la cual ha analizado y sentado sentencias al respecto, dentro de las cuales encontramos los siguientes casos: "Contra esta disposición –que da trámite a la excepción de incompetencia- la postulante interpuso dos recursos, uno el de la nulidad y otro el de revocatoria, siendo el idóneo el de nulidad, porque tal punto contiene una decisión que no es de puro trámite..."; Esta Corte estima que el amparo intentado deviene notoriamente improcedente porque la resolución que el formulante denuncia como violatoria de sus derechos, no cumple con el principio de definitividad legalmente necesario para que proceda al amparo, pues contra el mismo, no hizo uso del recurso de nulidad de conformidad con la ley..."

En el primer caso se está ante la correcta interposición de un recurso idóneo el que se cumple, el agotamiento de la vía procesal correspondiente y aun así subsiste el agravio, cumpliéndose en este caso con el presupuesto de definitividad procesal que se analiza; en tanto que, en el segundo caso estamos ante la falta de definitividad procesal por no haberse interpuesto el recurso idóneo de conformidad con la ley.

Existen casos en los cuales la legislación no establece procedimientos o recursos previos que hacer valer, en virtud de lo cual no se puede pretender una falta de definitividad, pues el procedimiento en sí, por la forma en que se desarrolla y por estar establecido así en ley, permite al accionante acudir directamente al Amparo, pues tal y como se ha indicado al no existir recursos o acciones que hacer valer, se da por finalizada esa etapa del procedimiento y en consecuencia por definitivo o firme el acto o resolución que se considera vulnera derechos constitucionales.

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
SECRETARIA
GUATEMALA, C. A.

CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El estado de derecho y más concretamente, el principio de legalidad de la administración pública, cuenta con una serie de instrumentos para la realización efectiva de sus fines, el sistema de recursos en la vía administrativa, constituye una de las fuentes principales garantías de protección de los derechos e intereses de los administrados ante la actuación de las autoridades municipales.

El tema en cuanto a las características de procedimientos administrativos y su efectividad sobre la base del Código Municipal Articulo 66; característica del procedimiento administrativo, salvo disposición en contrario de la ley, las ordenanzas y reglamentos, el procedimiento ante el juzgado de asuntos municipales será oral, público, sencillo, desprovisto de mayores formalismos y actuando e impulsando de oficio, por lo que es necesaria la inmediación del juez en actos y diligencias de prueba. De manera que el aspecto jurídico es de suma importancia en esta investigación.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente deben tomar en consideración que todas las actividades que desarrollen los órganos de la administración pública, deben estar sustentadas en una planificación, apegada a la ley, pues es aquí donde se establecen las necesidades públicas y posteriormente los medios para satisfacerlas, logrando con ello el bien común.

SECRETARIA

BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE GODOY, Mario. **Derecho procesal civil de Guatemala.** Guatemala: Ed. C.E Vile, Guatemala, 2000.

ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I. **Introducción al derecho.** México D.F., México: Ed. McGraw-Hill, 1995.

AYMERICH OJEA, Ignacio; José Luis Blasco Diaz; Elena Górriz Royo; Amparo Grifo Benedicto; Anna Soler Vilar y Agustín Viguri Perea. **Lecciones de derecho comparado.** Castellón de la Plana, España: Ed. Universitat Jaume I, 2003.

BALLBÉ, Manuel y Marta Franch. **Manual de Derecho Administrativo: Una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España.** Barcelona, España: Ed. Universidad Autónoma de Barcelona, 2002.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental.** 18ª. ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 2006.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual.** 30ª. ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 2003.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I.** 4ª. ed. actualizada, Guatemala: Editorial Fénix, 2005.

CANASI, José, **Derecho Administrativo.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1981.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco.** 15ª. ed., Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas, 2004.

CHACÓN DE MACHADO, Josefina y Carmen María Gutiérrez de Colmenares. **Introducción al derecho.** 3ª. ed., Guatemala: Ed. Serviprensa, 2003.

CHICAS HERNÁNDEZ, Raúl Antonio. **Apuntes de derecho administrativo.** 2ª. reimp., Guatemala: Ed. Departamento de publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1993.

COUTURE, Eduardo Juan. **Fundamentos del derecho procesal civil.** 4ª. ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 2002.

SECRETARIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. **Expediente 111-2002.** Guatemala, 2002.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. **Sentencia 270-2004.** Guatemala, 2005.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. **Sentencia 293-2007.** Guatemala, 2007.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. **Sentencia 315-2007.** Guatemala, 2007.

DROMI, José Roberto, **Derecho administrativo.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea, 1992.

ENTRENA CUESTA, Rafael. **Curso de derecho administrativo.** 13ª. ed., Madrid, España: Ed. Tecnos, 1999.

ESCOBAR MENALDO, Rolando. **Manual del derecho administrativo: Una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España.** Barcelona, España: Ed. Universitat Autónoma de Barcelona, 2002.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo.** 45ª. ed., México D.F., México: Ed. Porrúa, 2006.

GALVÁN ESCOBEDO, José. **Tratado de administración general.** México D.F., México: Ed. IPN, 1996.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. **Curso de derecho administrativo.** 12ª. ed., Navarra, España: Ed. Aranzadi, 2011.

GARRIDO FALLA, Fernando; Alberto Palomar Olmeda y Herminio Losada González. **Tratado de derecho administrativo.** 2ª. ed., Madrid, España: Ed. Tecnos, 2005.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo, parte general.** Tomo I. 10ª. ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. FDA, 2009.

GUASP, Jaime. **Derecho procesal civil.** 7ª. ed., Madrid, España: Ed. Civitas S.L., 2006.

MONTERO AROCA, Juan y Mauro Chacón Corado. **Manual de derecho procesal civil guatemalteco.** 2ª. ed., Guatemala: Ed. Magna Terra Editores, 2002.

PALACIO, Lino Enrique. **Derecho procesal civil.** 17ª. ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. Abeledo-Perrot, 2003.

PALLARES, Eduardo. **Diccionario de derecho procesal civil.** 14ª. ed., México D.F., México: Ed. Porrúa, 1981.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario de la Lengua Española.** 22ª. ed., Madrid, España: Ed. Real Academia Española, 2007.

SAMAYOA PALACIOS, José Luis. **Manual de derecho administrativo.** Barcelona, España: Ed. Universidad Autónoma de Barcelona 2002.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. **Sobre la génesis del derecho administrativo español en el siglo XIX.** Madrid, España: Ed. Iustel, 2006.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. **Tratado de derecho administrativo.** 8ª. ed., Montevideo, Uruguay: Ed. Fundación de Cultura Universitaria, 2010.

SEIX. **Enciclopedia Jurídica Española.** Barcelona, España: Ed. Seix, 2000.

SERRA ROJAS, Andrés. **Las finanzas del Estado.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Porrúa, 1992.

WILSON, Woodrow. **Estudio de la administración.** México D.F., México: Ed. Trillas.

Legislación:

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

Código de Trabajo. Decreto 1441, Presidencia de la República de Guatemala, Guatemala, 1961.

Código Municipal. Decreto número 12-2002. Congreso de la República de Guatemala, Guatemala, 2002.

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

Código Tributario. Decreto 6-91 y sus reformas, Congreso de la República de Guatemala, Guatemala, 1991.

Ley de Bancos y Grupos Financieros. Decreto 19-2002, Congreso de la República de Guatemala, Guatemala, 2002.

Ley de los Contencioso Administrativo. Decreto 119-96, Congreso de la República de Guatemala, Guatemala, 1996.

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

Ley del Servicio Civil. Decreto 17-48, Congreso de la República de Guatemala, Guatemala, 1968.

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Decreto 31-2002, Congreso de la República de Guatemala, Guatemala, 2002.