

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCATORIA
REGULADO EN LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LAS
RESOLUCIONES DE FONDO, CONFORME A LA JURISPRUDENCIA EMANADA
DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD**

RICARDO ESTUARDO RECINOS TIU

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2008

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCATORIA
REGULADO EN LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LAS
RESOLUCIONES DE FONDO, CONFORME A LA JURISPRUDENCIA EMANADA
DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

RICARDO ESTUARDO RECINOS TIU

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, noviembre de 2008.

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
VOCAL V:	Br. Gabriela María Santizo Mazariegos
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Luis Alberto Zeceña López
Vocal:	Licda. Marta Victoria Barrientos Martínez
Secretario:	Lic. Hugo Mendieta Ortega

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Marisol Morales Chew
Vocal:	Lic. David Sentes Luna
Secretario:	Lic. Saulo De León Estrada

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

LIC. JOSÉ FRANCISCO PELÁEZ CORDÓN
ABOGADO Y NOTARIO
COLEGIADO 6.158



Guatemala, 11 de junio de 2008.

Licenciado

Marco Tulio Castillo Lutín

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



Licenciado Castillo Lutín:

Con fundamento en el nombramiento emanado de esa unidad, en el que se me designa asesor del trabajo de tesis del Bachiller **RICARDO ESTUARDO RECINOS TIU**, intitulado “**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LIMITACIÓN DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCATORIA REGULADO EN LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LAS RESOLUCIONES DE FONDO, CONFORME A LA JURISPRUDENCIA EMANADA DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD**”, presento ante usted el siguiente dictamen:

De la asesoría brindada al Bachiller **RECINOS TIU**, se establece que el contenido científico del trabajo investigado es de naturaleza jurídica administrativa, abordando un tema de especial relevancia, correlacionando un medio de impugnación ordinario del Derecho Administrativo, con las funciones de control que ejerce la Corte de Constitucionalidad, no solo sobre la administración pública, sino sobre los recursos que interponen los administrados en contra de las resoluciones dictadas por autoridades de la misma.

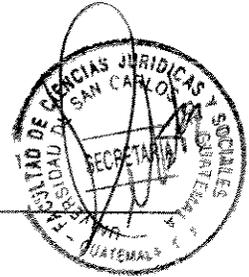
Asimismo se determina que el mismo cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para Elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, relativos al contenido científico, técnico, metodología y técnicas de investigación utilizadas, constituyendo las conclusiones y recomendaciones del trabajo, un aporte científico para la Facultad.

En este caso concreto, el Bachiller **RECINOS TIU**, realizó un análisis jurídico sobre las resoluciones de fondo emitidas por la Corte de Constitucionalidad, fundamentándose en la jurisprudencia emanada de la misma, que en sus sentencias señala cuando procede o no la interposición del Recurso de Revocatoria, encontrándose en la misma, las limitaciones a la procedencia del Recurso de Revocatoria, que nuestra legislación contempla como medio de impugnación ordinario en el Artículo 7º. de la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto Número 119-96 del Congreso de la República.

5ta. Avenida 11-70 Zona 1, Edificio Herrera,
Oficina 2-C, Tel. 2232-8805

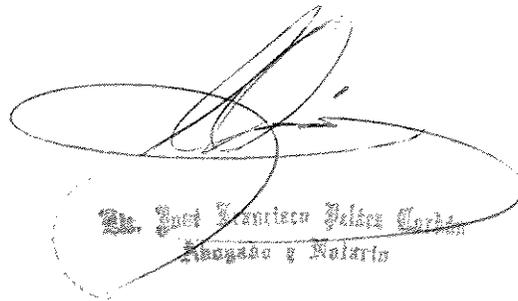
Manuscrito
Lic. José Francisco Peláez Córdón
Abogado y Notario
Colegiado 6.158

LIC. JOSÉ FRANCISCO PELÁEZ CORDÓN
ABOGADO Y NOTARIO
COLEGIADO 6.158

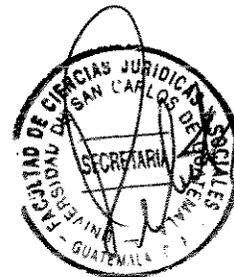


En congruencia con lo indicado anteriormente y en cumplimiento de mis funciones como asesor de tesis, se sugirió al sustentante de la investigación, que incorporara a la misma, como anexos, las sentencias de la Honorable Corte de Constitucionalidad, relacionadas con el presente trabajo.

Por las razones ya indicadas, considero que el trabajo de investigación realizado por el Bachiller **RICARDO ESTUARDO RECINOS TIU**, debe continuar su trámite, a efecto de que se nombre al Revisor de la tesis presentada, con mi **DICTAMEN FAVORABLE**.



José Francisco Peláez Córdón
Abogado y Notario



UNIDAD ASESORIA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintitrés de julio de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) CARLOS DE LEÓN VELASCO, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante RICARDO ESTUARDO RECINOS TIU, Intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LIMITACIÓN DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCATORIA REGULADO EN LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LAS RESOLUCIONES DE FONDO, CONFORME A LA JURISPRUDENCIA EMANADA DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD".

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


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

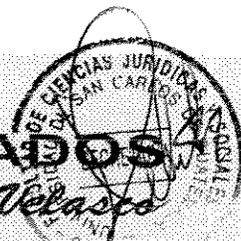


cc. Unidad de Tesis
CMCM/ragm



CORPORACION DE ABOGADOS

Licenciado Carlos Humberto de León Velasco



Guatemala, 08 de agosto de 2008.



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

Distinguido Licenciado:

Respetuosamente me dirijo a usted, con el objeto de manifestarle, que por resolución de esa unidad de tesis, se me nombró como revisor de tesis del Bachiller RICARDO ESTUARDO RECINOS TIU, quien elaboró el trabajo intitulado **"ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LIMITACIÓN DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCATORIA REGULADO EN LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LAS RESOLUCIONES DE FONDO, CONFORME A LA JURISPRUDENCIA EMANADA DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD"**.

Para el efecto hago constar, que el sustentante tomó en cuenta las sugerencias realizadas a su trabajo de tesis, y que en el desarrollo de la revisión se formularon, dentro de las cuales se estimó necesario modificar el título del trabajo de investigación, que ahora se intitula **"ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCATORIA REGULADO EN LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LAS RESOLUCIONES DE FONDO, CONFORME A LA JURISPRUDENCIA EMANADA DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD"**.

El contenido científico del trabajo que se ha revisado es de carácter jurídico, y en él se desarrolla lo concerniente al estudio del Derecho Administrativo, en especial, lo referente al recurso de revocatoria y lo relacionado con la jurisprudencia emanada de la Corte de Constitucionalidad, para lo cual el estudiante incorporo a su tesis como anexos, algunas sentencias emitidas por dicho Tribunal, mismas que fueron analizadas y son congruentes con el trabajo desarrollado.

De conformidad con lo anterior, hago constar que el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos de la misma, que la metodología y las técnicas de investigación utilizadas, la redacción, conclusiones y recomendaciones, la bibliografía y las sentencias incluidas como anexos, son acordes al tema desarrollado por lo que son necesarias, puesto que cumplen con todos los requisitos establecidos en el artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

Estimo que la investigación realizada es de mucha importancia y los temas abordados en efecto son susceptibles de estudio y optimización.

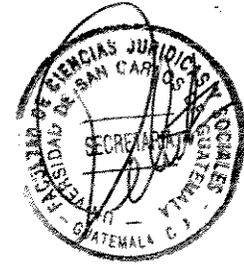
En virtud de lo manifestado, opino como revisor, que el trabajo de tesis del bachiller Recinos Tiu, cumple con los requisitos reglamentarios para ser aprobado y que sirva al examen público respectivo, por lo cual se emite el presente **DICTAMEN FAVORABLE**.

Con las muestras de mi respeto, soy de Usted su deferente servidor.

Atentamente,


Lic. Carlos de León Velasco
ABOGADO Y NOTARIO

LIC. CARLOS HUMBERTO DE LEÓN VELASCO
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado No. 1,557

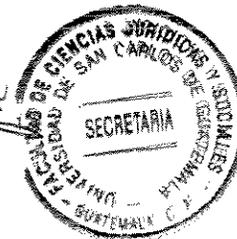
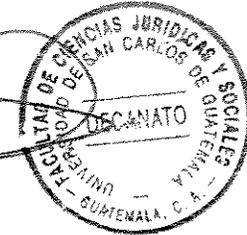


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, dieciocho de septiembre del año dos mil ocho.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante **RICARDO ESTUARDO RECINOS TIU**, Titulado **ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCATORIA REGULADO EN LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LAS RESOLUCIONES DE FONDO, CONFORME A LA JURISPRUDENCIA EMANADA DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD** Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh



DEDICATORIA

- AL PADRE ETERNO: Porque hasta el día de hoy me permite maravillarme de su grandeza.
- A MI MADRE: Ejemplo de amor y lucha, que me ha inspirado ha alcanzar mis metas.
- A MI ESPOSA: Por su apoyo y amor incondicional.
- A MI HIJO: Por ser la luz que ha iluminado mi vida.
- A CARRILLO & ASOCIADOS: Que me ha dado la oportunidad de superarme.
- AL LICENCIADO JOSÉ LUNA: Porque siempre tuve su amistad e incomparable apoyo.
- A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Alma Mater, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- A MIS AMIGOS MARLON Y VICTOR: Por su amistad incondicional y su apoyo en momentos trascendentales.
- A MI AMIGO RUDY SANTOS: Para que siga luchando, porque la meta está cerca.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. El procedimiento administrativo.....	1
1.1. Definición.....	1
1.2. Características del procedimiento administrativo.....	3
1.3. Principios doctrinarios que rigen el procedimiento administrativo.....	5
1.3.1. Principio de legalidad, juridicidad y justicia.....	5
1.3.2. Principio de seguimiento de oficio.....	5
1.3.3. Principio de informalidad.....	6
1.3.4. Principio del derecho de defensa.....	6
1.3.5. Principio de imparcialidad.....	7
1.3.6. Principio del procedimiento escrito.....	7
1.3.7. Principio del procedimiento sin costas.....	7
1.3.8. Principio de sencillez, rapidez, economía y eficacia.....	8
1.4. Principios legales que rigen el procedimiento administrativo.....	8
1.5. Trámite del procedimiento administrativo.....	9
1.5.1. Inicio del expediente.....	9
1.5.2. Resolución de trámite.....	11
1.5.3. Notificaciones.....	12
1.5.4. Práctica de las diligencias ordenadas.....	12
1.5.5. Análisis de la evidencia o información recabada.....	13
1.5.6. Resolución del procedimiento administrativo.....	13
1.6. Las resoluciones administrativas.....	14
1.6.1. Definición.....	14
1.6.2. Características.....	15
1.6.3. Clases.....	16

CAPÍTULO II

2. El Recurso administrativo de revocatoria.....	19
2.1. Medios de impugnación de las resoluciones administrativas.....	19
2.2. Definición.....	20
2.3. Características de los recursos administrativos.....	21
2.4. Elementos.....	22
2.4.1. La resolución que afecta los derechos del administrado.....	22
2.4.2. La autoridad u órgano administrativo competente.....	23
2.4.3. El particular.....	23
2.5. Clases de recursos administrativos.....	24
2.6. El recurso de revocatoria.....	26
2.6.1. Definición.....	26
2.6.2. Fundamento legal.....	27
2.6.3. Procedencia.....	27
2.6.4. Casos en que no procede el recurso de revocatoria regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo.....	27
2.7. Trámite del recurso de revocatoria regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo.....	32
2.7.1. Interposición.....	32
2.7.1.1. Requisitos formales.....	32
2.7.1.2. Requisitos legales.....	33
2.7.2. Admisión del recurso.....	33
2.7.3. Elevación de actuaciones.....	34
2.7.4. Diligenciamiento de audiencias.....	34
2.7.5. Diligenciamiento de medios de prueba.....	35
2.7.6. Diligencias para mejor resolver.....	36
2.7.7. Resolución de fondo.....	37
2.7.8. Agotamiento de la vía administrativa.....	38
2.8. Silencio administrativo.....	38
2.9. Procedencia del proceso contencioso administrativo contra las resoluciones que deciden el recurso de revocatoria.....	41
2.9.1. Definición.....	41

2.9.2. Características del proceso contencioso administrativo.....	41
2.9.3. Elementos del proceso contencioso administrativo.....	42
2.9.4. Procedencia del proceso contencioso administrativo.....	43
2.9.5. Condiciones de procedencia del proceso contencioso administrativo.....	44
2.9.6. Improcedencia del proceso contencioso administrativo.....	45
2.10. La aplicación del recurso de revocatoria en nuestro ámbito jurídico.....	46
2.11. Esquema del recurso de revocatoria regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo.....	49

CAPÍTULO III

3. La jurisprudencia constitucional.....	51
3.1. Generalidades.....	51
3.2. Conceptos.....	52
3.3. Clases de jurisprudencia.....	53
3.3.1. Jurisprudencia de intereses.....	53
3.3.2. Jurisprudencia sociológica.....	54
3.3.3. Jurisprudencia constitucional.....	55
3.4. Forma en que se sienta la jurisprudencia constitucional.....	57

CAPÍTULO IV

4. La jurisprudencia emanada de la Corte de Constitucionalidad en relación a la procedencia del recurso de revocatoria contra providencias de trámite.....	61
4.1. Sentencias emitidas por la Corte de Constitucionalidad.....	61
4.1.1. Sentencias emitidas dentro de los expedientes 2883-2005 y 3110-2005.....	62
4.1.2. Sentencia emitida dentro del expediente 730-2006.....	64
4.1.3. Sentencia emitida dentro del expediente 2458-2006.....	65
4.2. Análisis de las sentencias citadas.....	66

CAPÍTULO V

5. Efectos de la impugnación de las providencias de trámite, y propuesta para impedir la utilización del recurso de revocatoria como medio dilatorio.....	73
5.1. Efectos de la impugnación de las resoluciones de trámite o providencias de trámite.....	73
5.1.1. El retardo innecesario del procedimiento administrativo.....	73
5.1.2. El incumplimiento de los principios que rigen el procedimiento administrativo.....	75
5.2. Efectos fuera del procedimiento administrativo.....	75
5.3. Justificación de la limitación de la procedencia del recurso de revocatoria únicamente en las resoluciones de fondo.....	77
5.4. Propuesta para impedir la utilización del recurso de revocatoria como medio dilatorio del procedimiento administrativo.....	79
5.4.1. La reforma de la Ley de lo Contencioso Administrativo.....	79
CONCLUSIONES.....	83
RECOMENDACIONES.....	85
ANEXOS.....	87
ANEXO A.....	89
ANEXO B.....	96
ANEXO C.....	104
ANEXO D.....	112
BIBLIOGRAFÍA.....	121

INTRODUCCIÓN

El procedimiento administrativo está representado por la serie de fases o etapas, que se ejecutan por o ante las autoridades administrativas, o los funcionarios o empleados públicos, y por mandato legal, debe regirse entre otros, por los principios de celeridad, sencillez y eficacia, los cuales buscan que dichos procedimientos se resuelvan en forma rápida, sin exceso de formalismos innecesarios y en forma eficiente.

Sin embargo, en la realidad nacional, los procedimientos administrativos incumplen con los fines que lo rigen, y se vuelven trámites burocráticos y lentos, siendo una de las causas que provocan el atraso innecesario e injusto de su trámite, la impugnación indiscriminada de las resoluciones que se dictan en él, mediante el recurso de revocatoria regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo, el cual en la práctica, se promueve en contra de cualquier resolución dictada, e incluso, en contra de las providencias de trámite que inician o conducen el expediente administrativo, y que no resuelven el fondo del asunto que se discute, y por ende, no contienen materia que pueda ser revisada por los órganos superiores de la administración pública y menos por un Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Frente al problema identificado, la hipótesis se relaciona con determinar sí, es procedente limitar el recurso de revocatoria regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo, únicamente a las resoluciones de fondo dictadas en el procedimiento administrativo. En esa línea de ideas, se plantea como objetivos del estudio, el analizar y dar a conocer el criterio jurisprudencial de la Corte de Constitucionalidad, en cuanto a la procedencia del recurso de revocatoria, y establecer los efectos que produce la impugnación de las denominadas providencias de trámite, partiendo del supuesto, que no procede el recurso de revocatoria regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo, en contra de dichas providencias, ya que las mismas, no resuelven el fondo del asunto que se discute en el procedimiento, y la admisión de tal recurso, deriva en un atraso innecesario de los procedimientos administrativos.

Los capítulos desarrollados en el presente estudio son: el primero, que nos da una visión general del procedimiento administrativo, los principios y características que lo rigen y una noción general de su tramitación; el segundo, contiene los medios de impugnación en materia administrativa y específicamente al recurso administrativo de revocatoria; el tercero, en el cual se examina la jurisprudencia constitucional, la forma en que se crea y los efectos de la misma como fuente complementaria de la ley; el cuarto, desarrolla el análisis de las sentencias emitidas por la Honorable Corte de Constitucionalidad, que han dado origen al presente estudio; y el quinto, en el cual se analizan los efectos negativos que tiene la impugnación de las providencias de trámite y se proponen soluciones al problema planteado, entre ellas la reforma de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Los métodos utilizados fueron: el analítico, por medio del cual intentamos descubrir y construir los objetos de conocimiento dividiendo la realidad en sus partes más elementales; el sintético, por medio del cual se buscó la unión de las partes que el analista separa, incorporando una idea de totalidad relativa al proceso de la investigación; el deductivo, empleando un razonamiento que va de lo general a lo particular, partiendo de los conocimientos generales para poder descubrir los particulares; el inductivo, que a la inversa del deductivo, va de lo particular a lo general, partiendo de las características conocidas de los fenómenos particulares, para concluir estableciendo las que les son comunes a fenómenos más generales; y el comparativo, por medio del cual partimos del conocimiento de dos o más fenómenos, de los cuales extrae sus similitudes y diferencias, permitiéndole emitir comentarios y conclusiones referentes a las mismas.

En cuanto a las técnicas empleadas, se hizo uso de las bibliográficas y documentales, que fueron utilizadas ampliamente en el desarrollo de la investigación, a efecto de recopilar, ordenar, y clasificar la información, que servirá de base para la elaboración del informe final.

CAPÍTULO I

1. El procedimiento administrativo

1.1. Definición

Antes de entrar a analizar algunas de las definiciones que diversos autores nacionales y extranjeros han elaborado, en relación al concepto del procedimiento administrativo, es oportuno mencionar, que el mismo tiene lugar dentro de la función administrativa, la cual está representada, por el conjunto de actos o etapas desarrolladas por la administración pública y cuyo objeto, es dar cumplimiento a los fines para los cuales fue creado el Estado, entre los cuales se destaca la realización del bien común, conforme al mandato legal contenido en el artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Para poder construir una definición del procedimiento administrativo, antes debemos conocer el significado del término procedimiento, el cual, está representado por una combinación de actos que se ejecutan para alcanzar un fin determinado.

“Para que exista un verdadero procedimiento, se necesita que cada uno de los actos que se combinan, conserven su individualidad, que exista conexión entre ellos para la producción de un efecto jurídico y que los mismo estén vinculados entre sí de forma causal, de modo tal, que cada uno supone al anterior y el último, el resultado final que representa al grupo entero.”¹

Los procedimientos, tienen lugar tanto en el ámbito del derecho público, que es el área que nos interesa para el presente estudio, como en el derecho privado, debido a que en este último ámbito, también existen institutos que pueden llegar a concretarse, luego que se cumplen una serie de actos necesarios.

¹ Canosa, Armando N. **Los recursos administrativos**. Pág. 44.

Conforme a lo expuesto, en el derecho público, existirá un procedimiento para la formación de las leyes, otro para llegar a dictar una sentencia y uno para que la administración exprese su voluntad, mediante la emisión de actos y resoluciones administrativos.

Dicho lo anterior, pasamos ahora, a la elaboración y análisis del procedimiento administrativo, el cual tiene como objeto, la formación de la voluntad administrativa que se materializa a través del dictado, de decisiones administrativas y que se ha conceptualizado por la doctrina por diversos autores, dentro de los cuales destacan las definiciones que a continuación nos permitimos citar.

“El procedimiento administrativo, se halla representado por un conjunto de actos, combinados entre sí, que representan el camino que inexorablemente debe transitarse para llegar al dictado del acto administrativo definitivo, que constituye la célula motora que permite a la administración pública concretar la satisfacción de las necesidades colectivas. De esa cuenta el acto definitivo, permite articular mecanismos de control, y da lugar al inicio de un nuevo procedimiento administrativo, en este caso un procedimiento de impugnación de dicho acto, el cual también forma parte de la función o actividad administrativa.”²

“El procedimiento legal y reglamentario, que observa la administración pública en la ejecución de sus actividades y en la producción de decisiones administrativas útiles, convenientes y oportunas. Estas decisiones que finalizan el procedimiento, por lo general, resuelven problemas bien y mal estructurados. El procedimiento culmina con decisiones no programadas.”³

“El procedimiento administrativo puede ser conceptualizado, como la serie de fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por o ante las

² Canosa, **Ob. Cit**; pág. 46.

³ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho procesal administrativo guatemalteco**. Pág. 644.

autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos, cuya finalidad es la decisión administrativa.”⁴

“La serie de actos en que se desenvuelve la actividad o función administrativa.”⁵

Podemos entonces, deducir de las definiciones anteriores, que el procedimiento administrativo, debe concebirse como la serie de actos que se verifican ante la administración pública, y que tienen como finalidad la emisión de una decisión, cuya forma legal es la resolución administrativa.

1.2. Características del procedimiento administrativo

En la práctica, las características del procedimiento administrativo tienden a confundirse o asimilarse, con los principios que rigen al mismo, en virtud que dichos principios, en buena medida identifican al procedimiento administrativo como tal.

En el presente estudio, se ha determinado que uno de los análisis más importantes, en relación al tema que nos ocupa, lo aporta el autor Jorge Mario Castillo González, para quien el procedimiento administrativo tiene las características siguientes:

- a) Sencillez. Esta característica exige un procedimiento sin mayores complicaciones, es decir, desprovisto de exageradas y ostentosas diligencias;
- b) Rapidez. Obliga a que el procedimiento se conduzca con claridad y prontitud, es decir, que debe concluir lo antes posible;
- c) Informalidad. Permite que ciertos errores, omisiones y deficiencias en que incurre el particular, dentro de un procedimiento administrativo, puedan ser corregidas, por lo cual, el funcionario público debe permitir la subsanación de las mismas.

⁴ Calderón Morales, Hugo H. **Derecho procesal administrativo**. Pág. 1.

⁵ **Ibid.**

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

De igual manera, debe atenderse que el hecho que un expediente se pueda iniciar de oficio, no descarta la facultad del particular, a dar impulso al procedimiento administrativo, actuando por iniciativa propia, en ejercicio del derecho de petición, reconocido por el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

- e) Prueba legal. Obliga a que todo documento aportado por el interesado y cualquier diligencia que se lleve a cabo, constituya un medio probatorio, a favor o en contra de la petición o solicitud, de manera que, el funcionario o empleado debe resolver basándose en lo probado en el expediente.
- f) Escrito, sin descartar la oralidad. Las etapas del procedimiento administrativo, desde su inicio hasta finalizar, son casi en su totalidad escritas; sin embargo, como afirma el autor Jorge Mario Castillo González, el procedimiento exclusivamente escrito, atenta contra la sencillez, la rapidez y la informalidad, y el eminentemente oral, va contra la seguridad del interesado, por cuanto, no deja constancia del trámite; y por ello, lo escrito y lo oral, deben combinarse convenientemente.
- g) El procedimiento culmina con una resolución definitiva. Exige que el procedimiento, finalice al dictarse una decisión definitiva, la cual contiene y representa la voluntad de la organización pública y se hace efectiva, a partir del momento en que se comunica al interesado, por medio de la notificación o la publicación, si fuere el caso.
- h) La resolución está sujeta a impugnación. Esta última característica, obliga a dar trámite a la impugnación planteada por el particular, en contra de la decisión de la

administración, impugnación que tiene lugar, mediante la interposición de los recursos administrativos.

1.3. Principios doctrinarios que rigen el procedimiento administrativo

1.3.1. Principio de legalidad, juridicidad y de justicia

El principal objetivo del procedimiento administrativo, es garantizar la debida protección al administrado, que solicita la emisión de una decisión administrativa o la impugna.

Los principios de juridicidad y legalidad, rigen en forma absoluta al derecho administrativo y también al procedimiento administrativo, y en virtud de ellos, la autoridad pública, está obligada a resolver en estricta aplicación de la ley, pero sin olvidar que su objeto primordial, es la búsqueda de la justicia, la seguridad, la paz, el desarrollo y el bien común de los habitantes, que constituyen finalidades máximas del Estado.

Para que el procedimiento administrativo, cumpla con garantizar la protección del administrado, se hace necesario, que además de aplicar las normas jurídicas conforme a los principios que se analizan, se fiscalice estrictamente el actuar de la administración pública, y se reduzcan al mínimo, los efectos de la arbitrariedad, con lo cual, puede alcanzarse la seguridad jurídica de los administrados, en las resoluciones o actos que se emiten.

1.3.2. Principio de seguimiento de oficio

Exige, que el funcionario público, asuma la responsabilidad de dirigir el procedimiento administrativo, y ordene la práctica de cuanta diligencia se considere conveniente, para emitir la resolución definitiva, por lo cual, la administración, no debe ser rogada dentro de sus procedimientos, sino por el contrario, debe agilizar, desarrollar, dinamizar y vigilar que los expedientes iniciados, finalicen sin que para ello resulte necesario actuar

como en un proceso civil, en el que son las partes quienes están obligadas a promover el trámite del mismo.

La administración pública y sus órganos, tienen la obligación y responsabilidad de dirigir el procedimiento administrativo, en cada una de sus etapas y hasta que se emita la resolución final, independientemente, que el expediente se inicie de oficio o a petición de persona interesada.

1.3.3. Principio de informalidad

El procedimiento administrativo no debe sujetarse a formalismos, salvo en casos especiales, en que se requiera algún tipo de exigencia, en relación al cumplimiento de requisitos de carácter esencial.

En tal sentido, los errores, las deficiencias y lo que falte al iniciarse el procedimiento administrativo, se harán saber al particular, desde el inicio del trámite, con el propósito que se efectúen las correcciones, completen requisitos y se aporten los documentos necesarios.

El principio que se analiza, manda que el funcionario público se abstenga a calificar, con criterio estrictamente jurídico, las peticiones que dirigen los particulares, y que se admitan para su trámite las mismas, sin que sea indispensable, el incluir cita de leyes en los memoriales respectivos; también, faculta al órgano administrativo que conoce, a buscar la intención de los interesados, sin atenerse a la letra muerta de los escritos, a corregir errores formales evidentes que se hayan cometido, y a brindar la oportunidad para que se cumplan posteriormente, los requisitos omitidos al iniciar el expediente.

1.3.4. Principio del derecho de defensa

Constituye una norma general y obligatoria para la administración pública y consiste en que, el administrador antes de dictar una decisión, resolución o acto administrativo,

debe dar la oportunidad al particular que se defiende, principalmente si se trata de una sanción por violación a las normas y reglamentos administrativos.

Conforme al principio que se examina, los órganos administrativos, tienen la obligación de informar al particular, de la existencia de un procedimiento iniciado en su contra, y en consecuencia, otorgarle la posibilidad de enterarse del contenido y los motivos del mismo, para que pueda presentar las pruebas que considere necesarias, a efecto de desvirtuar lo que la administración dice, y en su momento oportuno, utilizar los medios de impugnación regulados en el ordenamiento jurídico, en contra de lo resuelto por la administración pública.

1.3.5. Principio de imparcialidad

En las decisiones administrativas que causen perjuicio al interesado, no deben intervenir autoridades que tengan intereses contrapuestos a los del particular.

La imparcialidad, obliga al funcionario o empleado público, a basar sus decisiones en la igualdad de oportunidades.

1.3.6. Principio del procedimiento escrito

El procedimiento administrativo, es eminentemente escrito, y todas sus actuaciones, pruebas, inspecciones, y diligencias, deben quedar plasmadas en forma documental, dentro del mismo, aunque en casos excepcionales, algunas actuaciones pueden practicarse en forma oral.

1.3.7. Principio de procedimiento sin costas

Cuando en un procedimiento administrativo se dicta la resolución final, no hay un pronunciamiento de condena en costas al administrado, que lo obligue a asumir los gastos que le ha generado a la administración pública, el trámite del procedimiento

administrativo; la razón, es que por mandato legal dicho procedimiento debe ser gratuito.

1.3.8. Principio de sencillez, rapidez, economía y eficacia

Tiene como propósito, que la administración moderna no burocratice los expedientes, por lo que en el caso que se hayan cumplido los requisitos y se han verificado las distintas etapas del procedimiento administrativo, la consecuencia es que deberá resolverse conforme a lo que la ley establezca.

El principio que nos ocupa, recoge el ideal de la administración moderna y tecnificada, que se opone al procedimiento burocrático, manual, lento, complicado y cargado de excesiva cantidad de traslados de los expedientes administrativos.

La sencillez, significa simple, fácil y sin complicaciones.

Por su parte, la rapidez, expresa velocidad en los trámites, que pueden llevarse a cabo sin esperar el vencimiento de los términos.

La economía, impone la obligación, de evitar pérdida de tiempo que aumenta los costos y los gastos; y la eficacia, enuncia la obtención de un resultado buscado.

Por lo anterior, el procedimiento administrativo debe culminar con un resultado beneficioso para la organización pública y también para los particulares.

1.4. Principios legales que rigen el procedimiento administrativo

La legislación guatemalteca, congruente con la doctrina, ha reconocido legalmente la existencia de aquellos principios que se consideraron por el legislador, como de observancia indispensable para el trámite de los procedimientos administrativos en la República de Guatemala, y por tal motivo, dichos principios quedaron plasmados en el

Artículo 2 del Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de lo Contencioso Administrativo, que establece:

Artículo 2. Principios. Los expedientes administrativos deberán impulsarse de oficio, se formalizarán por escrito, observándose el derecho de defensa y asegurando las celeridad, sencillez y eficacia del trámite. La actuación administrativa será gratuita.

De conformidad con la norma legal antes citada, los principios legales que rigen el procedimiento administrativo en Guatemala, son los siguientes:

- a) Principio de impulso de oficio;
- b) Principio de escritura;
- c) Principio del derecho de defensa;
- d) Principio de celeridad;
- e) Principio de sencillez y eficacia del trámite;
- f) Principio del procedimiento sin costas y de actuación gratuita.

1.5. Trámite del procedimiento administrativo

A manera puramente ilustrativa, y como antecedente inmediato a la interposición de los recursos o medios de impugnación, a continuación, nos permitimos incluir el trámite básico del procedimiento administrativo, conforme a la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto número 119-96 del Congreso de la República.

1.5.1. Inicio del expediente

El expediente administrativo, puede iniciarse:

- a) De oficio. En este caso, es la administración pública, quien por iniciativa propia y sin que exista petición de un particular, inicia la formación de un procedimiento administrativo, lo que en la práctica, sucede cuando se dan infracciones a

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

- b) A petición del interesado. Aquí, es una persona interesada quien en ejercicio del derecho de petición reconocido por el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala y por el Artículo 1 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, solicita a la administración pública que resuelva conforme a la ley, una solicitud que le formula.

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

- b.1) Por escrito. Mediante memoriales, simples solicitudes o formularios que se presentan o llenan ante la administración pública, para que con base en ellos, se inicie la formación del expediente administrativo.
- b.2) Por petición verbal. Cuando la solicitud, se formula en forma oral, y con ella se pone en marcha el procedimiento administrativo, por ejemplo, las solicitudes de certificaciones en el Registro Mercantil, despliegues electrónicos en el Registro General de la Propiedad, y la solicitud de agilización de los procedimientos administrativos, en las cuales, el interesado en forma verbal, se dirige a la administración pública y formula su petición, o le da seguimiento a una ya iniciada.
- c) Por denuncia. Aquí, es un particular quien presenta una acusación en contra de una persona determinada, a quien le atribuye, la infracción o violación de leyes o reglamentos, o denuncia que dicha persona pudiera estar causando algún daño que afecta al interés público; el particular, no necesariamente actúa en defensa de sus intereses, pues podría incluso, estar actuando en defensa de los propios intereses del Estado.

Como ejemplo del caso que nos ocupa, podríamos mencionar las denuncias por infracciones a disposiciones en materia de salud y asistencia social, en las cuales, se confiere acción pública para presentar las mismas.

d) Por impugnación de una resolución administrativa. Tiene lugar, cuando ya existe una resolución o acto administrativo, que afecta los derechos e intereses de los particulares, y el afectado se opone a lo resuelto por la administración pública, mediante la interposición de los recursos administrativos regulados en la ley.

Cabe mencionar, que la interposición de un recurso administrativo, da impulso a la conformación de un nuevo procedimiento, el cual tendrá por objeto, la revisión de la juridicidad de lo actuado por la autoridad administrativa, que emitió la decisión que se impugna, y esto genera la apertura de un nuevo expediente, en el que se llevarán a cabo, las diligencias necesarias que ordene la normativa aplicable, antes de dictar la resolución de fondo que decide en forma definitiva el asunto en la vía administrativa.

1.5.2. Resolución de trámite

De conformidad con el Artículo 1 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, el órgano administrativo al darle trámite a una petición, deberá señalar todas las diligencias que se realizarán para la formación del expediente.

Lo anterior, significa que la resolución de trámite, se dicta al momento de iniciarse el procedimiento administrativo y en ella además de dar impulso a la conformación del nuevo expediente, se deben señalar todas las diligencias que se llevarán a cabo, antes de emitir la resolución, que resuelva la petición formulada o en su caso, el expediente iniciado de oficio o por denuncia.

En relación a lo indicado anteriormente, el autor Hugo Calderón, es del criterio que no en todos los expedientes, se decreta el trámite, pues en muchos casos, después de la petición se dicta inmediatamente la resolución de fondo, y en tal sentido, dicho autor

estima que el decreto de trámite se da normalmente dentro de aquellos expedientes que incluyen muchas etapas y en los cuales se establecen la realización de varios hechos, antes de dictar la resolución de fondo.

1.5.3. Notificaciones

Por mandato legal del Artículo 3 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, todas las resoluciones recaídas en el trámite del procedimiento, deben ser notificadas por cualquiera de las formas siguientes:

- a) En forma personal. Mediante la citación al interesado, por parte del órgano administrativo a cargo del trámite del procedimiento.
- b) Por correo. En este caso, la ley exige que la notificación, se haga mediante correo que certifique la recepción de la cédula respectiva.

Conforme a la misma norma últimamente citada, uno de los requisitos indispensables, para que la administración pública, pueda continuar con el trámite del procedimiento administrativo, es que debe constar que todos los interesados fueron debidamente notificados, de las resoluciones dictadas dentro de dicho procedimiento.

Esta disposición, cumple con garantizar los derechos constitucionales de defensa y debido proceso reconocidos por el Artículo 12 de la Constitución Política de la República de Guatemala, por los cuales nadie puede ser privado de sus derechos, sin antes, haber sido citado, oído y vencido en proceso legalmente preestablecido.

1.5.4. Práctica de las diligencias ordenadas

En esta fase, es donde se la actividad administrativa en pleno, pues en ella las diferentes dependencias administrativas que conforman un órgano de la administración pública, ante quien se formuló la petición o que inició por si mismo el expediente,

proceden a colaborar con la incorporación de los medios de prueba, la realización de inspecciones oculares, la elaboración de informes, la toma de declaraciones, la práctica de expertajes, la incorporación de documentos, el diligenciamiento de medios científicos, la emisión de dictámenes jurídicos o técnicos necesarios, y en fin, todas aquellas diligencias de gran importancia para que la autoridad que deberá decidir el asunto, pueda emitir una resolución de fondo debidamente apegada a la ley.

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

1.5.5. Análisis de la evidencia o información recabada

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

1.5.6. Resolución del procedimiento administrativo

Debe tenerse presente que “todo el procedimiento administrativo se orienta a la adopción de una última declaración de voluntad de carácter unilateral.”⁶

La resolución de fondo u originaria, constituye la finalidad del procedimiento administrativo, y representa la manifestación de la voluntad del órgano público, plasmada en un documento, decisión que desde el momento en que se encuentra debidamente notificada, produce los efectos jurídicos en favor o en perjuicio de un

⁶ Ballbé Manuel, Marta Franch, **Manual de derecho administrativo**. Pág. 222.

administrado y le faculta a dirigir contra la misma los recursos que legalmente procedan.

La decisión que agota el procedimiento, conforme al Artículo 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, debe estar razonada, atender al fondo del asunto y ser redactada con claridad y precisión.

Nótese, que el legislador, ha venido a exigir la motivación de la decisión, y que la misma puede ser amplía o sucinta, pero en cualquier forma ha de ser suficiente, para que se puedan conocer los motivos que llevaron a la administración pública, a decidir en la forma plasmada en la resolución, y que el interesado pueda determinar, no sólo el criterio utilizado, sino principalmente las leyes aplicadas, pues con ello se permite desenmascarar un posible vicio de desviación de poder y además sirve a la propia administración, ya que facilita a los órganos subalternos la aplicación correcta de la ley en casos similares.

No obstante, resulta evidente, que el fin del procedimiento administrativo es la resolución final, en virtud que es dicha resolución, la que genera efectos declarativos o constitutivos a favor o en contra de los administrados, a continuación procedemos a analizar más profundamente la naturaleza y clasificación de las resoluciones administrativas, conforme a la legislación guatemalteca, y específicamente, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto número 119-96 del Congreso de la República.

1.6. Las resoluciones administrativas

1.6.1. Definición

Manuel Osorio y Florit en su diccionario de ciencias jurídicas y sociales, al hablar de las resoluciones en términos generales, manifiesta que la resolución, es la acción o efecto de resolver un conflicto o litigio, es decir que a través de ella, se alcanza la solución de

un problema, siendo un fallo, auto o providencia, con firmeza de autoridad judicial o administrativa.

“Es el acto administrativo, que contiene una decisión de la autoridad gubernativa, después de haber agotado todas las diligencias del procedimiento administrativo. Es por medio de la cual, la administración se pronuncia sobre la petición o impugnación planteada. Es decir, por medio de la resolución, la administración pública declara su voluntad sobre el fondo del asunto.”⁷

La resolución administrativa, es la forma legal que adopta la decisión administrativa, contiene efectos jurídicos para los sujetos interesados, y tal como se pretende demostrar en el presente estudio, solamente cuando dicha resolución es definitiva o de fondo, puede considerarse que afecta o lesiona, los derechos e intereses de los particulares, lo cual, la hace susceptible de impugnación, mediante los recursos administrativos regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

1.6.2. Características

Legalmente, las resoluciones que se dictan por la administración pública, deben cumplir con las características impuestas por el Artículo 3 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, las cuales se describen a continuación.

- a) Deben ser emitidas por autoridad competente;
- b) Deben incluir la cita de las normas legales, constitucionales, ordinarias o reglamentarias en que se fundamenten;
- c) Está prohibido legalmente, tomar como resolución, un dictamen emitido por un órgano de asesoría técnica o legal;

⁷ Sequen Jocop, Oscar Emilio, **Análisis y esquematización de los recursos administrativos en la legislación guatemalteca**. Pág. 41.

d) Deben ser notificadas a todos los interesados, para que el trámite del procedimiento administrativo pueda continuar.

1.6.3. Clases

Las resoluciones administrativas, de conformidad con el Artículo 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, se clasifican en providencias de trámite y resoluciones de fondo; regulando dicha norma, que las resoluciones de fondo serán razonadas, atenderán al fondo del asunto y serán redactadas con claridad y precisión.

Precisamente en este punto, se hace necesario establecer la diferencia entre las providencias de trámite y las resoluciones de fondo, no sólo en cuanto a su naturaleza, sino principalmente, a los efectos que las mismas pueden producir dentro del procedimiento administrativo.

Luego de consultar a varios autores, se ha determinado que no existe un análisis profundo sobre las clases de resoluciones que se dictan en el procedimiento administrativo, por el contrario, el autor Jorge Mario Castillo González, afirma que no se debe hablar de clases de resoluciones, cuando la que se dicta al final del trámite administrativo, es solamente una.

El mismo autor últimamente citado, expresa que, para dictar la resolución se emiten órdenes de trabajo orales y escritas, lo cual nos lleva a afirmar que dichas órdenes, o diligencias previas, no hacen más que preparar el expediente, para que pueda dictarse la resolución de fondo.

La falta de ahondamiento en la distinción entre las providencias de trámite y las resoluciones de fondo, de una regulación más estricta en cuanto a la naturaleza de dichas resoluciones y de la posibilidad de su impugnación, ha provocado que sea la Honorable Corte de Constitucionalidad, quien mediante la interpretación de las normas constitucionales y ordinarias, aplicadas a casos concretos, haya elaborado un concepto

bien definido de lo que debe entenderse por cada una, el cual nos permitimos incluir, dejando a salvo que más adelante, el mismo será de utilidad para el presente estudio científico.

a) Providencias de trámite

La Honorable Corte de Constitucionalidad, ha considerado, que las providencias de trámite, son aquellas resoluciones que impulsan el proceso y lo van conduciendo a la decisión que resolverá en definitiva el asunto en cuestión; en ese sentido las providencias, son aquellas que admiten a trámite una petición, que fijan plazo para subsanar deficiencias, que confieren audiencias a las partes dentro del trámite de un recurso, las que remiten el expediente a otra dependencia del Estado; en fin, todas aquellas que están resolviendo incidencias propias del proceso, pero que todavía no se refieren a las denegatoria o a la estimatoria de la petición, de la denuncia o del recurso, en otras palabras, son aquellas que no ponen fin al proceso.

b) Resoluciones de fondo

Se definen por la Corte de Constitucionalidad, como aquellas que con efectos constitutivos o declarativos, resuelven todas las cuestiones administrativas que vinculan al administrado, y deciden en definitiva, las pretensiones y los medios de impugnación interpuestos.

CAPÍTULO II

2. El recurso administrativo de revocatoria

2.1. Medios de impugnación de las resoluciones administrativas

Notificada una resolución administrativa y en caso de considerarse, que la misma ha sido dictada prescindiendo de las formalidades y trámites establecidos por el ordenamiento jurídico aplicable, surge a favor del afectado, el derecho de impugnar tal decisión ante el propio órgano que emitió la decisión, lo cual se hace a través de 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.

A los medios de impugnación, se les denomina también recursos administrativos, impugnaciones, medios de defensa, derecho de revisión administrativa, e incluso, algunos autores les denominan peticiones de revisión, esto último, partiendo del hecho que los recursos administrativos, son meras peticiones, cuya finalidad es que la administración pública revise su actuación y tenga la posibilidad de revocar, modificar o confirmar sus propios actos o resoluciones administrativas.

Los medios de impugnación de las decisiones administrativas, están representados, por todos aquellos recursos que los particulares tienen a su alcance, para oponerse a las resoluciones emitidas por la administración pública.

Todo administrado, tiene el derecho a reclamar que se apliquen los principios de legalidad y la juridicidad en las resoluciones que se dictan por los órganos administrativos, y por tal motivo, el medio para proteger a los particulares, contra la

posible violación a sus derechos y en su caso provocar la restitución de los mismos, lo constituye el recurso administrativo.

2.2. Definición

“El recurso administrativo, es una pretensión deducida ante un órgano administrativo, por quien está legitimado para ello, con el fin de obtener la revocación, sustitución o modificación de un acto administrativo, dictado, por ese mismo órgano o por el inferior jerárquico.”⁸

“El recurso administrativo, es el medio para formular objeciones a la decisión administrativa, por algún motivo de forma o de fondo que el interesado solicita que se corrija o se elimine en algún sentido.”⁹

“Esta acción, consistente en expresar inconformidad que 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 estimo gravosa a los intereses de quien la ha expresado.”¹⁰

De las definiciones anteriores se puede concluir, que los recursos administrativos, son aquellos medios de impugnación que utiliza el administrado, para oponerse a las resoluciones de la administración pública y que tienen como objetivo, que se revoque, modifique o se deje sin efecto las mismas.

La impugnación de las decisiones administrativas, surge del ejercicio del derecho de defensa del particular que se considera afectado en sus intereses, por un acto administrativo determinado, y que busca mediante la interposición del recurso, demostrar la ilegalidad de la decisión.

⁸ Diez, Manuel María. **Derecho Administrativo**. Pág. 298.

⁹ Castillo, **Ob. Cit**; pág. 707.

¹⁰ Ballbé, **Ob. Cit**; pág. 227.

De acuerdo a la legislación guatemalteca, la resolución de un recurso, pone fin a la vía administrativa, razón por la cual, de confirmarse el acto o decisión impugnado, al interesado no le queda otra vía, que accionar una nueva revisión a través de los órganos jurisdiccionales, mediante un proceso contencioso administrativo.

2.3. Características de los recursos administrativos

- a) Debe existir una resolución administrativa. La resolución administrativa, constituye la base de la impugnación, por lo cual, para que proceda un recurso administrativo, es necesario que exista una decisión que produzca efectos jurídicos y que afecte los derechos e intereses de un particular o administrado, si ésta no existe, no hay recurso que interponer.
- b) La resolución ha de afectar al particular. Es una condición necesaria, pues sería ilógico que un administrado, solicitara la revisión o modificación de un acto que le beneficia.
- c) El recurso debe estar regulado en la ley. Es necesario, que la ley regule el recurso administrativo a interponer contra una resolución administrativa.
- d) La autoridad ante la que se interpone. Será siempre de carácter administrativo, pues con la interposición del recurso, se estará brindando a la administración pública, la oportunidad de corregir un posible error de apreciación al emitir la decisión impugnada.
- e) Un plazo para interponerlo. Los recursos administrativos no se tramitan de oficio, por el contrario, la ley señala el plazo de que dispone el particular, para presentar su impugnación, pasado el cual, la decisión causa firmeza y se vuelve obligatoria, según el Artículo 7 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, el plazo para hacer uso de los recursos de revocatoria y de reposición, es de cinco días.

- f) Cumplimiento de requisitos. Están establecidos en la ley o los reglamentos, y en el caso particular de la República de Guatemala, los requisitos para la interposición de los recursos de revocatoria y reposición, están regulados en el Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

- g) Procedimiento preestablecido. Todo recurso administrativo, necesariamente debe tener regulado un procedimiento para que sea conocido y resuelto, mismo en el que deberán estar incluidos, los términos para que las personas interesadas sean escuchadas, las diligencias a practicarse, y el plazo para emitir la resolución del recurso.

- h) Obligación legal de resolver. La ley impone al órgano administrativo, el deber jurídico de revisar la resolución emitida y la totalidad de lo actuado, y luego de dicho examen, deberá revocar, modificar o confirmar la decisión impugnada.

2.4. Elementos

Los elementos de mayor importancia que deben estar presentes en un recurso administrativo, son los siguientes:

2.4.1. La resolución que afecta los derechos del administrado

Para que exista la oportunidad de plantear un recurso, necesariamente debe existir una resolución administrativa, sin embargo, conforme a distintos autores consultados, no cualquier decisión es susceptible de impugnación, sino únicamente, aquellas que tienen carácter definitivo, que han sido debidamente notificadas, y que ponen fin a un asunto determinado.

Conforme a lo anterior, el autor Jorge Mario Castillo González, considera, que la resolución administrativa es la única decisión impugnabile por medio de los recursos, y

que por lo tanto, las providencias, dictámenes, reclamos y requerimientos quedan excluidos de la impugnación.

Sin embargo, cuando no se emite la resolución administrativa, a pesar de existir una petición formulada o un expediente en trámite, surge como consecuencia, la figura jurídica denominada silencio administrativo, por el cual la administración pública, no obstante, está en posición de decidir un asunto, omite dictar la resolución que corresponde, dejando transcurrir el plazo que la ley le impone para el efecto.

En este caso, en virtud que no procede el recurso administrativo, pues no hay que resolución que impugnar, el interesado podría esperar a que la misma se dicte, o interponer una acción de amparo con fundamento en el Artículo 10 literal f) de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, que tendría por objeto que en sentencia se ordene al órgano administrativo que resuelva, dentro del plazo que le fije el tribunal respectivo.

2.4.2. La autoridad u órgano administrativo competente

Otro elemento necesario para la procedencia de un recurso administrativo, lo constituye la autoridad impugnada o recurrida.

Para que pueda plantearse un medio de impugnación, debe existir una institución, autoridad u órgano administrativo, con competencia legal, que haya emitido una decisión que produzca efectos jurídicos contra un particular.

2.4.3. El particular

Las resoluciones administrativas, necesariamente se dictan frente a las personas individuales o jurídicas, pues todo acto o decisión administrativa afecta en forma favorable o desfavorable a los administrados.

En el ámbito de derecho administrativo, cuando se solicita la actuación de la administración, se busca que ella otorgue algo, y por tal razón, cuando se resuelve en forma contraria a los derechos e intereses de quien formuló la petición, el afectado tiene la facultad de hacer uso de los recursos administrativos o medios de impugnación, para pedir la revisión de lo resuelto y en su caso que la decisión sea revocada o modificada, y se dicte la que proceda conforme a la ley.

Lo mismo sucede cuando el procedimiento administrativo ha sido iniciado de oficio por la administración pública, pues en su momento oportuno, se dictará una resolución de fondo, que provocará efectos declarativos o constitutivos frente a uno o más particulares, quienes de considerarse afectados en sus derechos, tendrán la oportunidad de impugnar la decisión administrativa.

2.5. Clases de recursos administrativos

En la actualidad, con motivo de la unificación de los recursos en la Ley de lo Contencioso Administrativo, las resoluciones emitidas por la administración pública centralizada, descentralizada y autónoma, se encuentran sometidas por regla general, salvo algunas excepciones, a dos recursos administrativos, siendo estos, los de revocatoria y de reposición.

Sin embargo, doctrinariamente existen diversas clasificaciones de los recursos administrativos, por lo cual nos referiremos a las que consideramos más importantes, colocándose en primer término la clasificación que hace el tratadista Gabino Fraga, para quién los medios de impugnación son los siguientes:

- a) Recurso de revocación o reconsideración administrativa; y
- b) Recurso de revisión jerárquica, los cuales procederán, según se haga valer ante la misma autoridad que dictó el acto recurrido, o ante la superior.

Enrique Sayaguez Lazo, indica en su obra Tratado de derecho administrativo, que los recursos administrativos se clasifican en la forma siguiente:

- a) Recurso de reposición, que se plantea ante el mismo órgano que dictó la resolución.
- b) Recurso jerárquico, por el cual se acude al órgano jerárquico inmediato superior de aquel que emitió la decisión a impugnarse.
- c) El recurso de alzada, que se hace valer ante un órgano no jerárquico, que actúa en función de contralor administrativo.
- d) Recurso de queja, que se interpone, cuando el de alzada es denegado.

García Oviedo, considera, que la fiscalización administrativa puede efectuarse por la propia autoridad que adoptó la resolución, o por la jerárquica superior, la primera, se produce en virtud del recurso de reposición, por el cual, el particular agraviado solicita a la propia autoridad que deje sin efecto la decisión que ella misma emitió; y la segunda, que se ejercita en virtud del recurso jerárquico o de alzada, basado en el principio de la jerarquía administrativa, y por el cual a instancia particular, la autoridad superior confirma, modifica o revoca la resolución recurrida.

Además de las anteriores, existen otras clasificaciones importantes, como la que nos proporciona J. R. Podeti, citado por Manuel Osorio y Florit, en la cual se divide a los recursos de la siguiente manera:

- a) Recursos ordinarios

Se interponen ante el tribunal o autoridad, con el objeto de reparar omisiones, errores o vicios de procedimiento y constituyen trámites comunes o medios de impugnación normales, abarcando a los recursos de la aclaración, revocatoria, apelación, nulidad y la queja.

b) Recursos extraordinarios

Se promueven en forma excepcional y con carácter restrictivo, ante el tribunal u órgano superior de aquel que dictó la resolución impugnada, y generalmente su propósito, es asegurar la aplicación de la constitución y las leyes, encontrándose dentro de este tipo de medios de impugnación a los recursos de inconstitucionalidad, casación, y de revisión.

En Guatemala, la intención del legislador al emitir la Ley de lo Contencioso Administrativo, era que las resoluciones de todos los órganos de la administración pública, se rigieran por los recursos de revocatoria y de reposición; sin embargo, por motivos que más adelante se analizan, tal propósito no se alcanzó y hasta la fecha no se ha logrado la unificación absoluta de los recursos administrativos.

2.6. El recurso de revocatoria

2.6.1. Definición

Constituye un medio de impugnación administrativo, que doctrinariamente se conoce con el nombre de recurso jerárquico, es propio de la administración centralizada, y se interpone contra el mismo órgano administrativo que dictó una resolución, con el objeto de provocar que la decisión se examine por el superior jerárquico del órgano que la emitió, para que la misma pueda ser modificada, revocada o confirmada.

Podemos afirmar, que el recurso de revocatoria es un verdadero medio de defensa, de que dispone el administrado, para oponerse a las resoluciones dictadas por la administración pública.

En la legislación argentina, al igual que en la guatemalteca, el recurso jerárquico, se interpone directamente ante el órgano emisor de la decisión que se impugna, sin que previamente, sea necesario agotar algún otro tipo de recurso; sin embargo, algo de

gran importancia para nuestro estudio, lo constituye el hecho que de acuerdo a la legislación consultada, el recurso jerárquico procede contra actos definitivos o sus asimilables, no así, frente a los actos interlocutorios o de mero trámite, ni contra actos preparatorios.

2.6.2. Fundamento legal

En la legislación guatemalteca encontramos regulado el recurso de revocatoria en el Artículo 7 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, que establece:

Artículo 7. Recurso de revocatoria. Procede el recurso de revocatoria en contra de las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma. Se interpondrá dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución en memorial dirigido al órgano administrativo que la hubiere dictado.

2.6.3. Procedencia

Como ya vimos, el recurso de revocatoria regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo, procede en contra de aquellas resoluciones originarias, emitidas por órganos subordinados de la administración centralizada y órganos descentralizados o autónomos; sin embargo, existen algunos casos en los cuales no puede interponerse el recurso de revocatoria regulado en el cuerpo legal antes indicado, los cuales se analizan en el apartado siguiente.

2.6.4. Casos en que no procede el recurso de revocatoria regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo

De conformidad con el Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, los recursos administrativos de revocatoria y de reposición, serán los únicos medios de

impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma, salvo casos excepcionales que a continuación se enumeran.

- a) Cuando la impugnación de la resolución emitida por un órgano subordinado de la administración pública deba ser conocida por un tribunal de trabajo y previsión social. Esta excepción aplica en dos situaciones, la primera, en el caso del despido de un trabajador del estado, empleado o funcionario público, caso en el cual, dicho trabajador deberá impugnar la resolución que provocó su despido, mediante el recurso de apelación regulado en el Artículo 80 de la Ley del Servicio Civil, y si lo resuelto continúa siendo desfavorable, deberá promover un juicio ordinario laboral, en única instancia, ante una sala de trabajo y previsión social.

El segundo caso de excepción, se presenta en la materia de previsión social, donde al emitirse una resolución desfavorable, por un órgano jerárquicamente inferior al directorio del instituto guatemalteco de seguridad social, la persona que se considera afectada, debe en primer lugar, promover un recurso de apelación, que conocerá el mismo directorio, y posteriormente, tendrá que entablar un juicio ordinario laboral, ante un juzgado de trabajo y previsión social, conforme al mandato legal contenido en los Artículos 52 y 53 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto 295 del Congreso de la República.

- b) En materia laboral. Las resoluciones dictadas por los distintos órganos jerárquicamente inferiores al ministro de trabajo y previsión social, no deben impugnarse mediante el recurso de revocatoria regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo, por el contrario debe acudir a la interposición del recurso de revocatoria regulado en el Artículo 275 del Código de Trabajo, que establece un trámite y plazos distintos.
- c) En materia tributaria. Cuando la resolución que afecta los intereses de un particular, ha sido emitida por un órgano de la administración tributaria, deberá hacerse uso de los recursos regulados en el Código Tributario, Decreto número 6-91 del Congreso

de la República de Guatemala, que se tramitarán mediante los procedimientos establecidos en dicho cuerpo legal.

Los anteriores, son los casos regulados expresamente en la Ley de lo Contencioso Administrativo, sin embargo, existen otros casos en los que tampoco procede el recurso de revocatoria regulado en dicho cuerpo legal, siendo estos los siguientes:

- c) Cuando se trata de leyes de carácter constitucional que regulan sus propios medios de impugnación, en cuanto a las resoluciones administrativas.

En el ordenamiento jurídico guatemalteco las leyes que gozan del carácter constitucional son las siguientes:

- i) La Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente.
- ii) La Ley de Orden Público, Decreto número 7 de la Asamblea Nacional Constituyente.
- iii) La Ley de Libre Emisión del Pensamiento, Decreto número 9 de la Asamblea Nacional Constituyente.
- iv) La Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.

El Artículo 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala, consagra el principio de jerarquía constitucional, en virtud del cual, ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución, siendo aquellas leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales, nulas ipso jure.

Establece además, la norma constitucional antes citada, que las leyes calificadas como constitucionales requieren para su reforma, el voto de las dos terceras partes del total

de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad.

De conformidad con lo anterior, el recurso de revocatoria regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo, no procede por ejemplo, contra las resoluciones dictadas por los órganos inferiores jerárquicos, del Tribunal Supremo Electoral, pues aunque son de carácter administrativo, sólo podrían impugnarse mediante los recursos de aclaración y ampliación, revocatoria, apelación, nulidad y revisión, regulados la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y cuya interposición depende de la resolución dictada y del momento en que se hace uso de los mismos.

La razón de lo anterior, es que la Ley de lo Contencioso Administrativo al ser un cuerpo legal, jerárquicamente inferior a los de categoría constitucional, como el antes citado, y al no haber sido aprobada con por lo menos las dos terceras partes del total de diputados al Congreso de la República, no puede reformar tácitamente a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, ni provocar la aplicación del recurso de revocatoria a las resoluciones emitidas por los órganos creados por la misma, pues de hacerlo, estaría vulnerando el principio de jerarquía constitucional ya antes definido.

Cosa contraria, ocurre en el caso que las leyes de jerarquía constitucional, no regulen recursos para impugnar las decisiones administrativas emitidas por los órganos creados por las mismas, situación en la cual deberá aplicarse la Ley de lo Contencioso Administrativo, y los recursos en ella regulados.

e) En el caso de entes autónomos, cuyas leyes o estatutos regulen sus propios medios de impugnación.

Conforme al Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala, para la creación de una entidad descentralizada o autónoma, se requiere el voto favorable por lo menos de las dos terceras partes de los diputados al Congreso de la República, por lo cual podemos entender que para suprimirse dichas entidades, o para

modificar la leyes que las rigen, igualmente se debe contar con el voto favorable de la misma cantidad de diputados al Congreso de la República, que se requiere para su creación.

De conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, las entidades que gozan de autonomía son las siguientes:

- a) La Escuela Nacional Central de Agricultura;
- b) La Universidad de San Carlos de Guatemala;
- c) Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala;
- d) El Comité Olímpico Guatemalteco;
- e) El Banco de Guatemala;
- f) El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social;
- g) El municipio.

Cada uno de los órganos anteriores, se rigen en su estructura y funcionamiento por sus respectivas leyes orgánicas, las cuales en relación a la Universidad de San Carlos de Guatemala y al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, regulan medios de impugnación propios, para recurrir las resoluciones de carácter administrativo que se dicten por los distintos órganos que integran a dichas entidades.

Conforme a lo anteriormente expuesto, los recursos regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo, no pueden aplicarse en la impugnación de las resoluciones dictadas por las entidades antes indicadas, pues como ya fue objeto de análisis, dicha ley ordinaria, fue aprobada con tan sólo con la mayoría absoluta del total de diputados al Congreso de la República, es decir la mitad más uno, y por ello no puede reformar tácitamente a las leyes orgánicas o estatutos de las entidades descentralizadas o autónomas, que para ser reformadas, requieren por lo menos el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados.

Es así, que en los casos en que las leyes orgánicas de las entidades ya referidas, regulen medios de impugnación propios, los mismos deben aplicarse.

2.7. Trámite del recurso de revocatoria regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo

2.7.1. Interposición

Conforme al artículo 7 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, el recurso de revocatoria se plantea por escrito, mediante un memorial, ante el mismo órgano administrativo que emitió la resolución que afecta al particular o administrado, dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la decisión que se impugna.

Sin embargo, para que el recurso planteado pueda ser admitido a trámite, debe cumplir con los requisitos siguientes:

2.7.1.1. Requisitos formales

- a) Legitimación. Quien tiene derecho a plantear el recurso de revocatoria, es aquella persona que se ve afectada en sus derechos e intereses, por la resolución emitida por un órgano administrativo, que tiene un superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma.
- b) Plazo para el planteamiento del recurso. La revocatoria debe interponerse, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución que se impugna, mediante memorial dirigido al órgano administrativo que dictó la misma.
- c) Presentación ante el órgano competente. El recurso de revocatoria, al igual que cualquier medio de impugnación, debe ser planteado ante el órgano que dictó la resolución administrativa, aún y cuando lo deba resolver el superior jerárquico, pues así lo ordena el Artículo 7 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Consideramos que, la razón fundamental del requisito antes enunciado, es que el funcionario que dictó la resolución, está obligado a elaborar el respectivo informe circunstanciado, que elevará conjuntamente con el expediente de mérito al superior jerárquico.

2.7.1.2. Requisitos legales

Conforme al Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, los requisitos legales que debe cumplir el memorial de interposición del recurso de revocatoria son los siguientes:

- a) Autoridad a la que se dirige;
- b) Nombre del recurrente y lugar en donde recibirá notificaciones;
- c) Identificación precisa de la resolución que impugna y fecha de la notificación de la misma;
- d) Exposición de los motivos por los cuales se recurre;
- e) Sentido de la resolución, que según el recurrente, deba emitirse en sustitución de la impugnada.
- f) Lugar, fecha y firma del recurrente o su representante, si no sabe o no puede firmar, imprimirá la huella digital de su dedo pulgar derecho u otro que especificará.

2.7.2. Admisión del recurso

Una vez, interpuesto el recurso de revocatoria, la autoridad que dictó la decisión impugnada, antes de elevar las actuaciones para su conocimiento por el superior

jerárquico, debe emitir una resolución, en la cual se tiene por interpuesto el recurso y en consecuencia, se ordena la elevación del expediente para su conocimiento.

No existe un plazo, para la emisión de la resolución que admite para su trámite el recurso de revocatoria, sin embargo, la misma debería de emitirse dentro de los cinco días siguientes a la interposición, en virtud que dentro de ese mismo término deben elevarse las actuaciones.

Debe tenerse en cuenta, que la resolución de admisión, debe notificarse a la persona que interpone el mismo, para hacerle saber que se le ha dado trámite a su recurso o que éste ha sido rechazado, con lo cual, el interesado podrá asumir la posición que corresponda frente a lo resuelto.

2.7.3. Elevación de las actuaciones

Seguidamente, a que el órgano que dictó la resolución administrativa impugnada, admitió para su trámite el recurso interpuesto, dicha autoridad, debe elaborar un informe circunstanciado, que relacione todo lo actuado dentro del expediente, y que además debe contener el razonamiento lógico y jurídico, con base al cual dictó la resolución impugnada.

Cumplido lo anterior, y dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso, el órgano administrativo, debe elevar las actuaciones originales del expediente y el informe elaborado, a la autoridad superior que conocerá el recurso de revocatoria.

2.7.4. Diligenciamiento de audiencias

Cuando la autoridad jerárquica superior, ha recibido los antecedentes y el informe circunstanciado, procederá a conceder audiencia a todos aquellos sujetos que ordena el Artículo 12 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, siendo estos:

- a) Las personas que han manifestado su interés en el expediente administrativo y hayan señalado lugar para ser notificadas;
- b) Al órgano asesor técnico o legal que corresponda, según la naturaleza del expediente; conforme a la Ley de lo Contencioso Administrativo, esta audiencia puede omitirse, en el caso que la institución u órgano que conoce del recurso carezca de tal órgano.
- c) A la Procuraduría General de la Nación.

Las audiencias antes indicadas, deberán concederse por un plazo de cinco días en cada caso, es decir a cada uno de los sujetos indicados, y en el orden indicado por la norma citada, es decir, primero, a los interesados, luego, al órgano asesor técnico o legal, y por último, a la Procuraduría General de la Nación.

Cabe señalar, que los plazos de las audiencias son perentorios e improrrogables y se causa responsabilidad para los funcionarios del órgano administrativo asesor y de la Procuraduría General de la Nación, si no se evacúan en tiempo.

2.7.5. Diligenciamiento de medios de prueba

Aunque, el procedimiento preestablecido para el conocimiento de un recurso administrativo, no regula una etapa específica para el diligenciamiento de los medios de prueba, debe tenerse presente, que los elementos de convicción, en primer término, obran en el expediente administrativo en el cual se emitió la resolución impugnada, razón por la cual son de examen obligatorio para la autoridad superior que conoce el recurso.

Sin embargo, puede suceder que al momento de promover el recurso, existan otros medios de prueba o se haga necesaria su incorporación, razón por la cual en el caso del interponente, el momento idóneo para ofrecer y acompañar los mismos, será

cuando interponga el recurso de revocatoria, y en cuanto a las otras partes, la oportunidad para ofrecer e incorporar sus respectivos elementos de convicción tendrá lugar cuando hagan uso de la audiencia por cinco días que la autoridad está obligada a concederles.

Ofrecidos e incorporados por las partes, los respectivos medios de prueba, el órgano administrativo deberá encargarse del diligenciamiento de los mismos y en su oportunidad concederles el valor que corresponda, de conformidad con los principios de juridicidad y legalidad que rigen su actuar.

La Ley de lo Contencioso Administrativo, no regula cuales son los medios de prueba que pueden diligenciarse y tampoco el sistema de valoración de los mismos, razón por la cual, consideramos que corresponde a la autoridad administrativa, el admitir los medios de prueba de acuerdo a la oportunidad en que se ofrezcan, a su conducencia y pertinencia, y el valor que las mismas puedan aportar al procedimiento; en todo caso, la autoridad tiene la obligación de no desnaturalizar el trámite del recurso, y por ende diligenciará sólo las pruebas que correspondan y que sean necesarias para emitir una decisión apegada a la ley.

2.7.6. Diligencias para mejor resolver

El órgano administrativo que conoce del recurso de revocatoria, después de haber transcurrido el plazo de las audiencias concedidas a las partes, y antes de emitir una resolución de fondo, tiene la facultad de ordenar que se practiquen las diligencias que estime convenientes con el propósito de mejor resolver.

El objetivo de esta figura legal, es que el órgano administrativo que conoce el recurso, cuente con los elementos de convicción necesarios e indispensables para emitir una resolución lo más apegada posible a los principios de juridicidad y legalidad, que deben regir su actuar.

No se regula que tipo de diligencias pueden practicarse, sin embargo, nuevamente consideramos que serán aquellas que se consideren oportunas, conducentes, pertinentes y que sean idóneas para proporcionar los suficientes elementos de convicción al órgano administrativo, para tener certeza de lo que ha de decidir, como ejemplo, podríamos citar la práctica de un reconocimiento sobre determinados lugares, personas o cosas, la solicitud de algún informe o dictamen técnico o legal, o el examen sobre algún documento o expediente que la autoridad recurrida ordene traer a la vista antes de resolver.

En todo caso, la autoridad tiene un plazo de diez días, para practicar las diligencias que estime necesarias para mejor resolver, mismo que inicia a correr, una vez que ha transcurrido el plazo de la audiencia conferida a la Procuraduría General de la Nación, aun y cuando dicha institución, no haya hecho uso de la misma.

2.7.7. Resolución de fondo

De conformidad con el Artículo 15 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, dentro de los quince días de finalizado el trámite, el órgano que conoce del recurso de revocatoria, procederá a dictar su resolución final, para lo cual debe examinar en su totalidad, la juridicidad de la resolución impugnada, sin estar limitada a lo que ha sido expresamente impugnado.

Al dictar la resolución de fondo, la autoridad está facultada para revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada y el plazo para tomar la decisión que corresponda es de quince días, que inician a correr, a partir del vencimiento de la última audiencia por cinco días otorgada, es decir la audiencia a la Procuraduría General de la Nación.

Si se hubieren decretado diligencias para mejor resolver, el plazo iniciará a correr cuando han transcurridos los diez días que la ley otorga para realizar dichas diligencias.

Cabe agregar, que de conformidad con la Ley de lo Contencioso Administrativo el procedimiento de impugnación del recurso de revocatoria, finaliza con la resolución que revoca, confirma o modifica la decisión recurrida, razón por la cual una vez que se ha resuelto, el particular únicamente tiene dos opciones:

- a) Cumplir con lo resuelto por el ministerio de Estado, o autoridad superior;
- b) Acudir a la vía judicial, a través de un proceso contencioso administrativo, en el cual denunciará ante el tribunal correspondiente, los motivos de su disconformidad.

2.7.8. El agotamiento de la vía administrativa

Cuando se ha resuelto el recurso de revocatoria, la decisión, ya no es susceptible de ser impugnada mediante ningún otro medio de impugnación administrativo, pues con la resolución de fondo, se agota la vía administrativa y en este caso, como ya se ha indicado, el particular debe cumplir con lo resuelto o acudir a la vía judicial, por medio del proceso de lo contencioso administrativo.

Con relación a este tema, el autor Jorge Mario Castillo González, señala, que en la administración pública guatemalteca, la terminación del procedimiento administrativo se conoce con el nombre de agotamiento de la vía gubernativa o administrativa, y que la misma produce la cosa decidida administrativa, que significa que ya no se puede abrir un procedimiento para discutir el mismo asunto ya resuelto, pues de proceder una nueva discusión, ésta tendrá que plantearse en los tribunales.

2.8. Silencio administrativo

Es posible, que luego de haberse agotado las diligencias ordenadas por la Ley de lo Contencioso Administrativo, para el trámite del recurso de revocatoria, y de que haya transcurrido el plazo de quince días que fija el artículo 15 de dicho cuerpo legal, para que se dicte la resolución final, la misma no se emita por el órgano administrativo

respectivo, en este caso, el particular se encontrará ante la figura del silencio administrativo.

El silencio administrativo, es la figura jurídica en la que el órgano administrativo dotado de competencia administrativa, no resuelve las peticiones o las impugnaciones de los administrados, y ha sido catalogado como un hecho jurídico porque se considera que no es generado voluntariamente por los sujetos procesales, sino el resultado del transcurso del tiempo sin una actitud que le corresponde al órgano administrativo, aunque desde nuestro punto de vista, tal hecho jurídico, es provocado por la autoridad administrativa que conoce del recurso, que se omite resolver.

Este instituto procesal de origen romano, se mantiene hasta nuestra época al punto que la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 28, al reconocer el derecho de petición de los habitantes de la república, incluye la obligación de la autoridad de tramitar y resolver las peticiones formuladas dentro de un plazo, que en materia administrativa no puede exceder de treinta días.

Sin embargo, el plazo antes indicado, no empieza a correr desde que el interesado dirige su petición o interpone un recurso, pues conforme al Artículo 16 la Ley de lo Contencioso Administrativo, el mismo inicia a contarse desde la fecha en que el expediente se encuentra en estado de resolver, lo cual ocurrirá cuando se hayan agotado todas las diligencias previas a la resolución final, es decir, con posterioridad a que concluya el plazo de la audiencia concedida a la Procuraduría General de la Nación, o de las diligencias para mejor proveer.

Ante la ausencia de decisión, quien ha resuelto en forma anticipada es el legislador, que mediante la norma citada en el párrafo anterior, faculta al interesado para que de por resuelto su recurso en forma desfavorable, y acuda directamente a promover el proceso contencioso administrativo, o en su caso, accione para obtener la resolución del órgano que incurrió en el silencio.

Es así, que conforme al artículo 16 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, el administrado frente a la falta de resolución de su recurso, está facultado legalmente a asumir cualquiera de las tres actitudes que a continuación se enumeran:

- a) Promover el proceso contencioso administrativo. En este caso, el particular asume que el acto o resolución que impugno fue confirmado, tal y como establece la norma ya referida, y por ende el efecto de la ausencia de resolución, se entiende como decisión desfavorable, que da por agotada la vía administrativa, para el sólo efecto de acudir a la vía judicial, y motivar que la actuación del órgano, sea revisada por un tribunal de lo contencioso administrativo, que tiene la facultad de revocar, modificar o confirmar la decisión de la administración pública.
- b) Plantear una acción de amparo para obligar a la administración pública a resolver. El amparo es procedente, en virtud que es una obligación de la administración pública emitir la resolución de fondo, y al no hacerlo, incurre en una violación al derecho de petición que le asiste a todo habitante de la república de conformidad con el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual es susceptible de ser denunciada ante un tribunal, mediante dicha acción constitucional.

Además de lo anterior, la actitud omisiva del órgano que se niega a resolver, encuadra perfectamente dentro del caso de procedencia del amparo contenido en el Artículo 10 inciso f) de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, y por tal motivo el particular afectado, tiene el derecho de accionar mediante la interposición de un Amparo, que tiene como objeto, que al ser declarado con lugar, se fije a la autoridad recurrida un término obligatorio para que emita la resolución de fondo.

- c) Esperar indefinidamente que se resuelva el recurso. El tomar esta actitud, el particular se sujeta a la voluntad de la administración, y se resigna a que su recurso se resuelva cuando el órgano administrativo lo desee.

Consideramos, que asumir esta actitud puede provocar que el particular pierda la facultad de acudir dentro del plazo legal a promover acción de amparo, o el proceso contencioso administrativo, y lo sujeta en forma indefinida a la espera de una resolución que puede tardar meses o quizá años.

Sin embargo, asumir esta posición será aconsejable cuando la decisión que se espera, es desfavorable, pues con ello el interesado ganará tiempo.

2.9. Procedencia del proceso contencioso administrativo contra las resoluciones que deciden el recurso de revocatoria

2.9.1. Definición

El proceso contencioso administrativo, constituye un medio de control privativo, que los particulares tienen a su alcance, una vez agotada la vía administrativa, para oponerse a los actos de la administración pública.

También puede definirse, como un mecanismo de control judicial, representado por un proceso de conocimiento, que por naturaleza es de única instancia, carece en su planteamiento de efectos suspensivos salvo casos excepcionales y que tiene por objeto, examinar la juridicidad de los actos y resoluciones de la administración pública, lo cual posee su fundamento legal, en el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala y 18 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

2.9.2. Características del proceso contencioso administrativo

- a) No es un recurso. No representa un recurso que pueda promoverse para impugnar una resolución administrativa, y tampoco forma parte de la vía administrativa, por el contrario, constituye un verdadero proceso de conocimiento, reconocido como tal por el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

- b) Es un proceso que se conoce ante un órgano jurisdiccional. El proceso contencioso administrativo en Guatemala, se conoce y resuelve ante un órgano jurisdiccional, denominado Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual se encuentra integrado por tres miembros titulares y tres suplentes, que tienen la misma categoría, jerarquía y prerrogativas que los magistrados de las salas de apelaciones.
- c) En el se conoce una materia determinada. Dicho proceso tiene una materia específica de conocimiento, representada por las controversias que surgen de las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares, y en tal virtud, salvo casos excepcionales, que se encuentran regulados en el Artículo 21 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, todas las controversias que surjan como consecuencia de los actos o resoluciones de la administración, quedan sujetas, después de haber agotado la vía gubernativa, al proceso contencioso administrativo, del cual conoce el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a través de sus distintas salas.

2.9.3. Elementos del proceso contencioso administrativo

- a) El Juez o tribunal. Un órgano jurisdiccional colegiado, integrado por tres magistrados titulares y tres suplentes, el cual se denomina Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y que se divide en distintas salas, conforme a las contiendas que se conozcan.
- b) Las partes. Conforme al Artículo 22 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, serán partes en dicho proceso, además de quien promueve la demanda, la Procuraduría General de la Nación, el órgano centralizado o institución descentralizada de la administración pública que haya conocido del asunto, las personas que aparezcan con interés legítimo en el expediente administrativo correspondiente.

Cuando el proceso se refiera al control o fiscalización de la hacienda pública, también debe intervenir como parte, la Contraloría General de Cuentas.

2.9.4. Procedencia del proceso contencioso administrativo

De acuerdo al Artículo 19 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, el proceso contencioso administrativo procederá en los siguientes casos:

- a) Cuando existan contiendas, por actos y resoluciones de la administración pública y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado;
- b) En los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas.

Sin embargo, además de los casos antes enumerados, el proceso contencioso administrativo procede también:

- c) Por actos y resoluciones, declaradas lesivas para los intereses del Estado.

Esto, con base en el último párrafo del Artículo 20 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, en el cual se faculta a la administración pública, para que por medio de un acuerdo gubernativo emitido por el Presidente de la República, en consejo de ministros, declare que un acto o resolución, es lesivo a los intereses del Estado y en consecuencia, promueva un proceso contencioso administrativo con el objeto de dejar sin efecto dicho acto o resolución.

- d) En virtud de silencio administrativo, que haya operado en el trámite de un recurso de revocatoria.

Este caso de procedencia tiene lugar, cuando luego de agotado el trámite del recurso de revocatoria, el órgano administrativo superior que conoce el mismo, no dicta la resolución de fondo dentro del plazo legal correspondiente; con lo cual, la ley faculta al

particular para asumir que la resolución le es desfavorable, dar por agotada la vía gubernativa, y promover el proceso contencioso administrativo correspondiente.

2.9.5. Condiciones de procedencia del proceso contencioso administrativo

La Ley de lo Contencioso Administrativo, fija varios requisitos que deben cumplirse para que una resolución dictada por la administración pública, sea susceptible de ser revisada mediante el proceso contencioso administrativo, los cuales analizamos a continuación:

- a) Que la resolución no haya podido remediarse por los recursos administrativos. Significa que, antes de acudir al proceso contencioso administrativo, el particular tuvo que haber agotado el recurso de revocatoria o reposición, según la resolución recurrida, y sólo cuando dichos medios de impugnación, han sido resueltos, o en su caso haya operado el silencio administrativo, el afectado está facultado, para interponer el proceso contencioso administrativo.
- b) La resolución recurrida, debe decidir el fondo del asunto. Este requisito se extrae del primer párrafo del Artículo 20 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, y esta relacionado intrínsecamente con el objeto del presente estudio, ya que, si la decisión administrativa que se impugna en el proceso, no es la final, se estaría facultando para que dentro de un mismo procedimiento administrativo, se promuevan varios procesos contenciosos administrativos, que no revisarían el fondo del asunto, sino simples cuestiones de trámite.
- c) La decisión administrativa tuvo que causar estado, y agotado la vía administrativa. Es decir, que la resolución que se recurre en el proceso contencioso administrativo, además de haber decidido el asunto, debe ser inimpugnable en la vía administrativa, lo que significa que contra ella, ya no han de proceder más recursos en esa vía.

- d) La resolución ha de vulnerar un derecho del demandante. Para acudir al proceso contencioso administrativo, no basta la inconformidad con lo resuelto, por el contrario, debe existir un motivo fundado para recurrir la decisión ya sea, porque la misma vulnera un derecho del demandante, reconocido por la ley, reglamento o por una resolución anterior, que luego se ve vulnerado, en virtud de la resolución dictada por la administración pública.

- e) Que el proceso se promueva dentro del plazo legal. De conformidad con el Artículo 23 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, el plazo para el planteamiento del proceso contencioso administrativo, es de tres meses, contados a partir de la última notificación de la resolución que concluyó el procedimiento administrativo, del vencimiento del plazo en que la administración debió resolver en definitiva, o de la fecha de publicación del acuerdo gubernativo, que declaró lesivo el acto o resolución en su caso, el cual debe emitirse dentro de los tres años siguientes a la fecha de la resolución o acto, que se considera lesivo.

- f) El proceso debe promoverse ante el órgano facultado para conocerlo. La demanda del proceso contencioso administrativo deberá presentarse directamente ante la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo a la cual va dirigido, y excepcionalmente, cuando la acción se presenta fuera del departamento de Guatemala, ante un Juzgado de Primera Instancia departamental, quien lo trasladará al tribunal que deba conocer de él.

2.9.6. Improcedencia del proceso contencioso administrativo

De conformidad con la Ley de lo Contencioso Administrativo el proceso contencioso administrativo es improcedente, en las siguientes situaciones:

- a) En los asuntos referentes al orden político, militar o de defensa, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan;

- b) En los asuntos referentes a disposiciones de carácter general, sobre salud e higiene públicas, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan;
- c) En los asuntos que sean competencia de otros tribunales, es decir de la jurisdicción civil, laboral, económica coactiva y todos aquellos para los cuales se han creado tribunales específicos;
- d) En los asuntos originados por denegatorias de concesiones de todas especie, salvo lo dispuesto en contrario por leyes especiales; y
- e) En los asuntos en que una ley excluya la posibilidad de ser planteados en la vía contencioso administrativa.
- f) Además de las anteriores, debemos agregar que el proceso contencioso administrativo será improcedente, cuando la resolución que se recurre, no cumpla con las características o requisitos exigidos por la ley, como ocurre si la resolución que se impugna, no es la de fondo.

2.10. La aplicación del recurso de revocatoria en nuestro ámbito jurídico

Para establecer el ámbito real, de la utilización del recurso administrativo de revocatoria, debemos tener en cuenta, que la legislación guatemalteca a regular las resoluciones en materia administrativa, a pesar que clasifica las mismas, en providencias de trámite y resoluciones de fondo, no establece una definición legal de las mismas, y tampoco limitación alguna, para su impugnación, lo cual, permite el uso exagerado e indiscriminado del recurso administrativo de revocatoria, que al ser interpuesto contra cualquier decisión de trámite o de fondo, se convierte en un medio para dilatar y obstaculizar el trámite del procedimiento, causando varios efectos negativos a los intereses del Estado y de los particulares, que serán analizados más adelante.

De conformidad con el Artículo 4º. de la Ley de lo Contencioso Administrativo las resoluciones administrativas se clasifican en:

- a) Providencias de trámite; y
- b) Resoluciones de fondo.

De las anteriores, sólo las resoluciones de fondo deciden el asunto que se discute en un procedimiento administrativo, y únicamente ellas pueden afectar al particular de forma permanente, y por tal motivo la ley exige que las mismas deben dictarse en forma razonada y con claridad y precisión.

Por el contrario, las providencias de trámite no resuelven el fondo del procedimiento administrativo, ya que sólo cumplen con impulsar el mismo por sus distintas fases o etapas, preparando el camino, para que pueda emitirse una resolución de fondo.

Como mencionamos anteriormente, no existe una definición legal con relación a las clases de resoluciones administrativas, y por tal razón, hemos acudido a las sentencias emitidas por la Honorable Corte de Constitucionalidad, en las cuales dicho tribunal, al resolver en definitiva, distintas acciones de amparo en contra de aquellos órganos administrativos que rechazaron los recursos de revocatoria contra providencias de trámite, en relación a las resoluciones administrativas, aporta las definiciones siguientes:

- a) Providencias de trámite. Son aquellas resoluciones que impulsan el proceso y lo van conduciendo a la resolución que decidirá en definitiva el asunto en cuestión, en tal sentido, las providencias son aquellas resoluciones, que admiten a trámite una petición, que fijan plazo para subsanar deficiencias, confieren audiencias a las partes dentro del trámite de un recurso, que remiten el expediente a otras dependencias del Estado, y en fin, todas aquellas que están resolviendo incidencias propias del proceso, pero que no se refieren a la denegatoria o estimatoria de la petición, de una denuncia o de un recurso, y no ponen fin al asunto.

c) Resoluciones de fondo. Son definidas por la Corte de Constitucionalidad, como aquellas, que con efectos constitutivos o declarativos, deciden todas las cuestiones administrativas que vinculan al administrado, entre las cuales se encuentran aquellas que resuelven en definitiva las pretensiones y los medios de impugnación interpuestos.

Conforme a lo anterior, resulta evidente que los efectos de las providencias de trámite y de las resoluciones de fondo son totalmente distintos, pues mientras las primeras, no hacen surgir ningún derecho u obligación para los particulares, las segundas, deciden el procedimiento y producen efectos declarativos o constitutivos, y al emitirse otorgan un derecho o imponen una obligación a aquella persona contra quien se dictan, afectándola sin lugar a dudas, y facultándola para que en caso que la resolución emitida le cause agravios, pueda impugnarla mediante los recursos administrativos que la ley regula, entre ellos, el recurso de revocatoria, objeto de nuestro estudio.

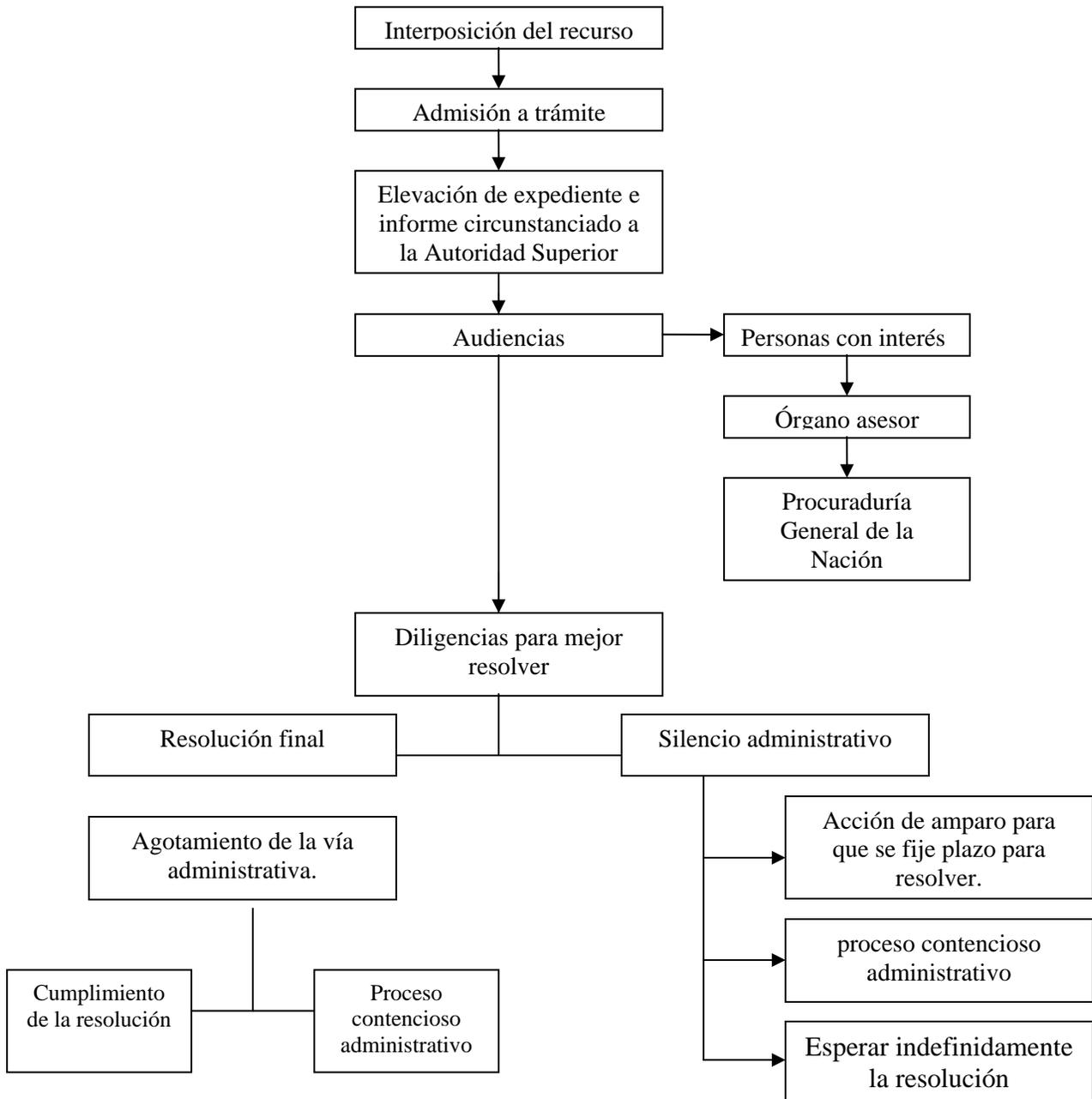
Sin embargo, al analizar la procedencia del recurso de revocatoria regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo, nos encontramos con que dicho cuerpo legal en su Artículo 7, establece que el recurso de revocatoria, procede en contra de resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma, disponiendo que dicho recurso deberá interponerse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución, en memorial dirigido al órgano administrativo que la hubiera dictado.

La amplitud del texto del artículo antes citado, faculta a que el recurso administrativo de revocatoria pueda interponerse indistintamente contra providencias de trámite y resoluciones de fondo, en virtud que conforme al Artículo 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, ambas constituyen resoluciones dictadas por la administración pública.

Lo anteriormente considerado, provoca que los particulares hagan uso del recurso de revocatoria, en contra de cualquier resolución emanada de un órgano administrativo que tenga superior jerárquico, lo cual provoca, en primer lugar, que la admisión de

dicho recurso sea discrecional, y en segundo lugar, que ante el eventual rechazo de dicho medio de impugnación, se proceda a la interposición de acciones de amparo por parte de los particulares, que tienen por objeto la admisión a trámite del recurso interpuesto.

2.11. Esquema del recurso de revocatoria regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo



CAPÍTULO III

3. La jurisprudencia Constitucional

3.1. Generalidades

Etimológicamente la palabra jurisprudencia, deriva del latín *juris*, que significa derecho y de *prudentia*, que significa sabiduría.

Se entiende por jurisprudencia, el conjunto de interpretaciones reiteradas, que de las normas jurídicas, hacen los tribunales de justicia en sus resoluciones, y puede constituir una de las fuentes del derecho, según la legislación de la que se trate; también puede definirse, como el conjunto de fallos firmes y uniformes dictados por los órganos jurisdiccionales de un Estado.

Esos pronunciamientos de carácter jurisdiccional, comprenden fallos y sentencias emanados de los jueces y tribunales judiciales, a los que en conjunto se les denomina derecho jurisprudencial, y que representan un sentido concordante, acerca de una determinada materia.

Para conocer el contenido exacto de las normas vigentes, hay que descubrir la forma en que las mismas se aplican en cada momento; en virtud que, el estudio de las variaciones de la jurisprudencia a lo largo del tiempo, es la mejor manera de conocer la evolución en la aplicación de la ley, en comparación con el mero repaso de las distintas reformas del derecho positivo, que en algunos casos, ni siquiera llegan a aplicarse a pesar de su promulgación oficial.

En el derecho anglosajón, la jurisprudencia es una fuente de primera magnitud, debido a que los jueces están obligados a fundamentar sus decisiones, mediante un estudio minucioso de los precedentes jurisdiccionales.

En el derecho latinoamericano, por regla general, la jurisprudencia no constituye una

fuerza del derecho, pero sí representa un elemento muy importante a la hora de fundamentar las resoluciones de los órganos judiciales más elevados, que se encargan de establecer la uniformidad de la ley, y cuyas decisiones son de observancia obligatoria por parte de los órganos judiciales de rango inferior.

3.2. Conceptos

La jurisprudencia ha recibido a través de la historia varias denominaciones, entre ellas: experiencia judicial, antecedentes judiciales, precedentes judiciales y doctrina legal.

“La jurisprudencia, es una fuente formal derivada del derecho, es de gran importancia en la creación de las normas, y otras veces en la recolección de las mismas, al extractarlas de las costumbres y usos locales a través de las sentencias de los jueces”.¹¹

“Es la interpretación que de la ley, hacen los tribunales para aplicarla a los casos sometidos a su jurisdicción y la misma está formada por el conjunto de sentencias dictadas por los miembros del Poder Judicial sobre una materia determinada.”¹²

Para Manuel Osorio, en su diccionario de ciencias jurídicas y sociales, es el conjunto de principios generales emanados de los fallos uniformes de los tribunales de justicia, para la intervención y aplicación de las normas jurídicas o normas jurídicas emanadas de los tribunales de justicia.

Guillermo Borda en su Manual de derecho civil, nos indica que la jurisprudencia está representada por los fallos de los tribunales judiciales, que sirven de precedentes a futuros pronunciamientos y que para que exista, no es indispensable que los fallos coincidan sobre un mismo punto de derecho, o que sean reiterados, pues a veces una sola sentencia sienta jurisprudencia, lo cual en el derecho anglosajón se llama *leadin*

¹¹ Osorio, José Vicente, **Fuentes del derecho**. Pág. 12.

¹² **Ibid.**

case, que en idioma español significa, caso líder; aunque se concluye por el autor citado, que sin duda alguna, la jurisprudencia que se forma por la emisión reiterada y constante de sentencias en un mismo sentido, tiene mayor solidez como fuente de derechos y obligaciones.

3.3. Clases de jurisprudencia

A pesar que, la jurisprudencia constitucional, es la que nos interesa para los efectos del presente trabajo, pues es con base en ella que hemos identificado el problema abordado así como los supuestos formulados, haciendo un breve recorrido a través de la historia, hemos encontrado tres corrientes que nos hablan de la jurisprudencia, por lo cual, sin adentrarnos en su esencia, citaremos los aspectos más importantes de cada una.

3.3.1. Jurisprudencia de intereses

Surgió en Alemania, dados los problemas surgidos, en relación a los principios que debían aplicar los jueces a la hora de dictar sentencia.

En este tipo de jurisprudencia, el juez no es encargado únicamente de una función de conocimiento, y se rechaza el método por el cual las lagunas legales se llenan mediante el uso de conceptos clasificados, por el contrario, esta corriente propugna por que la directriz, deba ser la adecuación de los resultados a las necesidades prácticas de la vida, y por tal motivo parte de dos ideas fundamentales:

- a) El Juez está obligado a obedecer el derecho positivo. La función del juez consiste en resolver conflictos de intereses del mismo modo que el legislador.

Conforme a este criterio, la litis que las partes le presentan al juzgador, representa un conflicto de intereses, y la valoración de los mismos debe prevalecer sobre la apreciación particular del Juez.

b) Las leyes son incompletas, inadecuadas e incluso muchas veces contradictorias, cuando se las confronta con la variedad de problemas que en la vida social se suscitan.

El juez no debe observar literalmente las palabras de la ley, por el contrario, debe desarrollarla con los criterios en que la misma se inspira, conjugándolos con los intereses en disputa.

La función del juzgador, no debe limitarse a subsumir hechos a mandatos jurídicos, sino, a construir nuevas reglas para las situaciones respecto de las cuales la ley nada previó, aplicando muchas veces las normas deficientes con un análisis actualizado, para su correcta aplicación.

3.3.2. Jurisprudencia sociológica

La jurisprudencia sociológica, constituye un sistema semejante al pensamiento de la escuela alemana de la jurisprudencia de intereses, pero con matices originales, tiene gran influencia y alcance no sólo sobre el pensamiento jurídico anglosajón, sino también sobre el derecho positivo, en los países de lengua inglesa, siendo aplicada en los Estados Unidos y parte de Europa.

Esta forma de jurisprudencia, tiene sus orígenes en los fines del siglo XIX, con el magistrado Oliver Wendell Colmes, y se desarrolla con las aportaciones y estudios del también magistrado, Benjamín Cardozo y con la obra del profesor Roscoe Pound.

Los estudios, análisis y los principios de la escuela de la jurisprudencia sociológica, surgen a raíz de los problemas prácticos planteados en la función judicial, como efecto de los grandes cambios sociales y económicos que se producen a fines del siglo XIX, los que vinieron a contrastar con los métodos tradicionales del common law o derecho anglosajón, cuyo sistema se basa principalmente, en el análisis de las sentencias

judiciales dictadas por el mismo tribunal o alguno de los tribunales superiores, y en las interpretaciones de la ley que se incluyen en estas sentencias.

Los tratadistas de la escuela sociológica, al percatarse que muchas de las reglas del derecho anglosajón, no eran acordes a los nuevos tiempos, ni daban solución justa y adecuada a los problemas de las nuevas realidades sociales, y que dichas reglas ameritaban una nueva interpretación, se dieron cuenta que las nuevas interpretaciones de las normas, proyectadas a circunstancias de la época, no podían obtenerse por el simple razonamiento deductivo, sino que, previamente se debía de interpretar la norma, acorde a una comprensión y valoración de las realidades sociales que la época presentaba, antes de aplicarla a un caso concreto.

3.3.3. Jurisprudencia constitucional

Las sentencias, son el resultado de un largo proceso cognoscitivo, en el cual a la hora de fallar, se entremezclan varios aspectos necesarios, para llegar a encontrar el producto final.

Una sentencia debe además, ser el resultado del estudio, la deliberación, la innovación, y por ello debe estar bien motivada y sobre todo, se imparcial.

La jurisprudencia, viene a representar el conjunto de decisiones judiciales que toman los magistrados y jueces y se integra por todos aquellos fallos que sobre determinada materia, toma un órgano jurisdiccional a la hora de resolver.

Sin embargo, cuando dichos fallos, emanan de un tribunal constitucional, tienen carácter de obligatoria para los órganos jurisdiccionales inferiores, y constituyen lo que denominamos jurisprudencia constitucional.

Esta forma de jurisprudencia, surge de la recopilación de sentencias de un tribunal constitucional entre las cuales hay concordancia en lo analizado, y con ello se generan

critérios legales, que vienen sentar lo que se denomina técnicamente doctrina legal, que a su vez constituye la esencia de la jurisprudencia.

Al respecto, el autor Villegas Lara considera que en nuestro ordenamiento jurídico, la jurisprudencia no es fuente de derecho, puesto que la estructura constitucional del Estado de Guatemala, establece que la ley sólo puede producirse en el Organismo Legislativo, y por tal motivo la función que la jurisprudencia, es adecuar correctamente la norma al caso concreto, interpretar el derecho vigente y preexistente, profundizando en lo ya pensado.

La jurisprudencia constitucional, constituye entonces, la interpretación que del derecho vigente proviene de la Corte de Constitucionalidad, la cual sirve de base y orienta a los futuros pronunciamientos, en relación a casos similares.

Cabe indicar, que la jurisprudencia no es lo mismo que la doctrina legal, pues mientras la primera, es el conjunto de fallos emitidos por un órgano jurisdiccional, la segunda, constituye la esencia de la jurisprudencia, es decir el conjunto de criterios contenidos en los fallos emitidos por el órgano jurisdiccional en una materia determinada.

No obstante, la diferencia entre los términos antes indicados, en nuestro ordenamiento jurídico, no existe acuerdo en cuanto al significado que se le debe dar a cada uno de los referidos términos, siendo utilizados tanto por los legisladores, como por los mismos juristas en forma indistinta, como si fueran sinónimos; ejemplo de ello, lo constituye lo dispuesto por el Artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad que establece:

Artículo 43. Doctrinal legal. La interpretación de las normas de la Constitución y de otras leyes contenidas en las sentencias de la Corte de Constitucionalidad, sientan doctrina legal que debe respetarse por los tribunales al haber tres fallos contestes de la misma Corte. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad podrá separarse de su propia jurisprudencia, razonando la innovación, la cual no es obligatoria para los otros

tribunales, salvo que lleguen a emitirse tres fallos sucesivos contestes en el mismo sentido.

Conforme a la norma anteriormente citada, la Asamblea Nacional Constituyente que emitió el Decreto 1-86, utilizó indistintamente los términos de jurisprudencia y doctrina legal, por lo cual, legalmente, ambos tienen el mismo significado, y esto es corroborado por el Artículo 2 de la Ley del Organismo Judicial, cuando dicha norma establece que la jurisprudencia complementa la ley, sin tomar en cuenta a la doctrina legal.

3.4. Forma en que se sienta la jurisprudencia constitucional

La jurisprudencia, no es una norma jurídica en sentido estricto, ya que éstas únicamente pueden emanar del Organismo Legislativo, a través del procedimiento legislativo regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Sin embargo, aunque la jurisprudencia emana de las decisiones judiciales, una vez que existe, al igual que las normas jurídicas, posee algunas características que la hacen similares a ellas, como lo es la imperatividad, que conlleva el cumplimiento obligatorio de la jurisprudencia, la cual por disposición legal, complementa a la ley.

El único órgano, al cual está atribuida la facultad de crear jurisprudencia constitucional, es la Corte de Constitucionalidad, en virtud del mandato contenido en el Artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, lo cual excluye a los demás tribunales que conocen del amparo, en primera instancia conforme a las reglas de competencia establecidas en los Artículos 12, 13 y 14 de la ley constitucional ya referida.

La jurisprudencia constitucional, se materializa por la emisión de tres fallos de la Corte de Constitucionalidad, que contengan la misma tesis en relación a casos similares, y se obtiene, mediante la interpretación de las normas constitucionales y de otras leyes, en las sentencias emitidas por dicha Corte, en las siguientes materias:

- a) Amparo. En las sentencias dictadas en amparos directos o en única instancia, conforme a la competencia atribuida a la Corte por el Artículo 11 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, y aquellas que se emiten al resolver los recursos de apelación, promovidos contra las sentencias dictadas en materia de amparo, por los tribunales de la jurisdicción ordinaria, recursos que son conocidos en su totalidad por dicha Corte, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 60 de la referida ley constitucional.

- b) Inconstitucionalidad. En las sentencias emitidas en relación a la acción de inconstitucionalidad de leyes en caso concreto, y sólo en este caso, en virtud que cuando la Corte declara la Inconstitucionalidad general de una ley, dicha ley o las normas que padezcan de inconstitucionalidad, son expulsadas del ordenamiento jurídico sin necesidad de formar jurisprudencia.

Para que se sienta jurisprudencia en las materias indicadas, deben existir tres fallos que sean contestes, es decir que guarden el mismo sentido en cuanto a los pronunciamientos emitidos, más no es necesario que los mismos deban ser continuos o sucesivos, ya que la ley no lo exige.

Cosa contraria ocurre, cuando la Corte decide separarse de la jurisprudencia sentada, pues en este caso, el criterio que se aparte de la jurisprudencia, no será obligatorio sino hasta cuando se dicten tres fallos contestes y sucesivos en el mismo sentido.

Cabe mencionar que, la jurisprudencia es importante en la medida que traduce y explica el sentido de la ley.

Las normas jurídicas regulan la conducta externa de las personas y el vivir de los miembros de la sociedad, pero no serían nada si no se aplican, si no se traducen en una decisión jurisdiccional, resolviendo una controversia entre particulares, porque esa es la forma en que se vivifica el derecho positivo y se permite la emisión de decisiones, que eventualmente pueden ser aplicadas a casos que en el futuro se presenten.

En relación a la jurisprudencia, el autor Luis Antonio Mazariegos Fernández, considera que aunque muchos son de la idea de que la jurisprudencia es fuente formal del derecho, algunos estudiosos son de la opinión, que aunque no constituye tal fuente, sí representa un cause por el cual fluyen las expresiones normativas de las fuentes del derecho, que permite alcanzar la plena y verdadera significación de la ley, ante un conflicto de intereses.

La jurisprudencia es el medio por el cual la ley, la costumbre y los principios generales del derecho, adquieren eficacia ante la sociedad, ya que el derecho cobra vida mediante su aplicación a casos concretos, y su constante estudio y desarrollo.

Entonces, la jurisprudencia representa el verdadero derecho positivo, y es mediante ella, que se logra desentrañar el verdadero sentido de las normas jurídicas, que a simple vista, parece que tienen más de una interpretación o cuyo significado es confuso.

Ese derecho positivo, surge de las sentencias de la Corte de Constitucionalidad, de las cuales, surgen normas jurídicas individuales en cada caso concreto, que al ser reiteradas, mediante la emisión de otras sentencias en igual sentido, producen el nacimiento de normas de carácter general, que se conocen con el nombre de jurisprudencia, y que reflejan el conjunto de doctrinas y soluciones jurídicas que complementan, interpretan o precisan el alcance de la ley.

Cabe decir, que la jurisprudencia constitucional conforme al Artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, es obligatoria para los demás tribunales, en lo que se refiere a la aplicación de la misma a los fallos que dicten.

Sin embargo, partiendo del análisis del artículo 2 de la Ley del Organismo Judicial, podemos afirmar que para nuestro ordenamiento jurídico, aunque la ley es la su fuente suprema, de igual manera se reconoce el valor de la jurisprudencia, al disponerse que complementa a la ley.

Es así que, aunque la jurisprudencia no reforma a las normas jurídicas por sí misma, logra desentrañar su sentido verdadero, mediante su interpretación y aplicación a casos concretos, razón por la cual, debería ser tomada en cuenta para emitir las disposiciones legales, o reformar las ya existentes, con miras a obtener un ordenamiento jurídico justo y eficiente.

Con relación a la procedencia del recurso de revocatoria, la honorable Corte de Constitucionalidad, luego de efectuar un valioso y reiterado examen sobre la Ley de lo Contencioso Administrativo, ha sentado jurisprudencia, y ha complementado a dicho cuerpo legal, en el sentido de establecer una definición legal de las clases de resoluciones administrativas, la naturaleza de cada una de ellas, sus efectos y finalmente ha emitido su criterio, en cuanto a las posibilidades de impugnación de las mismas, razón por la cual hemos considerado necesario dar conocer y analizar dicho criterio.

CAPÍTULO IV

4. Jurisprudencia emanada de la Corte de Constitucionalidad en relación a la procedencia del recurso de revocatoria contra providencias de trámite

4.1. Sentencias emitidas por la Corte de Constitucionalidad

Conforme al propósito del presente estudio, nos hemos dado a la tarea de revisar las gacetas jurisprudenciales de la Corte de Constitucionalidad, con el objeto de determinar el criterio legal de dicho Tribunal, en relación a la procedencia del recurso de revocatoria regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo, y al efecto se ha comprobado, que es una practica reiterada, la impugnación mediante dicho recurso, de aquellas resoluciones que inician o se dictan en las distintas etapas del procedimiento administrativo.

Como el lector podrá apreciar del examen de las distintas sentencias que se incluyen y otras que más adelante se citan, en la práctica, es común que los particulares impugnen tanto resoluciones de fondo como providencias de trámite, lo cual ha provocado en todos los casos analizados, que los órganos administrativos ante quienes se plantea dicho recurso, lo rechacen para su trámite, con fundamento en que el mismo no procede más que contra decisiones finales.

Sin embargo, al no admitirse los medios de impugnación planteados, la parte afectada ha promovido acciones constitucionales de amparo, en contra de la administración pública, denunciando que la Ley de lo Contencioso Administrativo, no prohíbe la impugnación de providencias de trámite, y que al haberse rechazado tal recurso, se da la violación a sus derechos constitucionales y disposiciones legales aplicables.

Las acciones de amparo, promovidas, han desembocado en un análisis reiterado por parte de la Corte de Constitucionalidad, el cual no se ha limitado al examen de las normas que regulan el recurso de revocatoria, sino que por el contrario, se ha

extendido a los principios y características que rigen el procedimiento administrativo, y a la interpretación de las finalidades de la ley, con lo cual se han formulado aportaciones legales de considerable importancia, que nos permitimos mencionar a continuación.

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, no existe una definición legal de las resoluciones administrativas, y lo más importante, es que legalmente no existe una prohibición o límite, en cuanto a la impugnación de las decisiones administrativas de mero trámite, con lo cual en principio el particular estaría facultado, a interponer un recurso de revocatoria en contra de cualquier providencia que se dicte en el procedimiento.

Sin embargo, cuando la honorable Corte de Constitucionalidad entra a efectuar el análisis sobre la naturaleza de las resoluciones administrativas, es que se comprenden los efectos de las distintas clases de decisiones, y de las posibilidades de su impugnación.

4.1.1. Sentencias emitidas dentro de los expedientes 2883-2005 y 3110-2005

En las sentencias emitidas dentro de los expedientes ya indicados, la Corte de Constitucionalidad, estimó que el asunto a dilucidar en el amparo, consistía en definir si la providencia de trámite que inicia un procedimiento administrativo, es o no, susceptible de ser impugnada mediante el recurso administrativo de revocatoria que fue rechazado para su trámite por la administración pública.

Hecho lo anterior, la corte procedió en cada caso, a determinar la improcedencia del amparo, partiendo del análisis de las clases de resoluciones reguladas en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Ante la ausencia, de una definición legal en relación a las resoluciones administrativas, el máximo tribunal constitucional, complementó la ley, al declarar que las providencias

de trámite, son aquellas que impulsan el proceso y que lo van conduciendo por sus distintas etapas, hasta antes de llegar a la resolución que decidirá el fondo del asunto en cuestión.

En tal sentido, la corte definió a las providencias, como aquellas resoluciones administrativas, que admiten a trámite una petición, que fijan plazo para subsanar deficiencias, que confieren audiencias a las partes dentro del trámite de un recurso, las que remiten el expediente a otra dependencia del Estado; y en fin, todas aquellas que están resolviendo incidencias propias del proceso, pero que todavía no se refieren a la denegatoria o a la estimatoria de la petición, de la denuncia, del recurso, en otras palabras, son aquellas decisiones que no ponen fin al asunto.

En cuanto a las resoluciones de fondo, las mismas se definen como aquellas que, con efectos constitutivos o declarativos, deciden todas las cuestiones administrativas que vinculan al administrado, entre las cuales se encuentran aquellas que resuelven en definitiva las pretensiones y los medios de impugnación interpuestos.

Partiendo del análisis de las clases de resoluciones y una vez, que aportó la definición de las mismas, la Corte de Constitucionalidad, arribó a la conclusión de que la providencia que se había impugnado mediante revocatoria, no resolvía en definitiva, el procedimiento promovido, sino que por el contrario, con ella, se daba inicio al trámite del mismo, por lo cual se advertía que en todo momento se había respetado el derecho de quien acudió al amparo, pues se les estaba otorgando la facultad de participar en el trámite del expediente, y expresar todo aquello de acuerdo a sus intereses, de aportar prueba y en su caso de impugnar la decisión de fondo.

Congruente con lo anterior, la corte declaró en forma conteste, que en virtud que la resolución impugnada mediante revocatoria, no resolvía el asunto administrativo, no contenía materia que pudiera ser resuelta por la autoridad administrativa superior, y por ello se declaró que al haberse rechazado el medio de impugnación para su trámite, se había actuado conforme a la ley, y no se causaba violación alguna a la amparista.

Lo más importante, para el objeto del presente estudio, es que en las sentencias citadas, el tribunal supremo en materia de amparo, concluyó que sería hasta que el procedimiento administrativo se resolviera, en que habría la oportunidad, para que la parte afectada, pudiese interponer el recurso correspondiente, con lo cual se aprecia que el criterio de la corte es que, sólo las resoluciones de fondo son susceptibles del recurso de revocatoria.

En conclusión, en los casos concretos resueltos mediante las sentencias emitidas en los expedientes indicados, la Corte de Constitucionalidad declaró que la autoridad recurrida mediante el Amparo, había actuado conforme a sus facultades, por lo cual no existía violación alguna que ameritara el otorgamiento del amparo solicitado, y por tales motivos, el amparo fue denegado.

4.1.2. Sentencia emitida dentro del expediente 730-2006

En esta sentencia, la Honorable Corte de Constitucionalidad incluye las mismas consideraciones y pronunciamientos que en las sentencias ya analizadas, y deniega el amparo, con base en que la resolución impugnada mediante revocatoria, no reviste el carácter de una decisión de fondo, por lo cual se estima que la administración pública al rechazar el recurso para su trámite, actuó conforme a la ley y a sus facultades.

Sin embargo, lo importante del presente fallo, es que con motivo del reiterado análisis sobre similares casos concretos, la Corte declaró en forma expresa, que el criterio vertido en cuanto a la improcedencia del amparo interpuesto con motivo del rechazo de recursos de revocatoria promovidos contra providencias administrativas de trámite, constituye jurisprudencia, respaldada en la sentencia que se enuncia, y en los fallos emitidos dentro de los expedientes 3,028-2005; 3,110-2005 y 414-2006, razón por la cual se reiteró la obligatoriedad de lo resuelto.

Debemos recordar que al presentarse los tres fallos contestes que regula el artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, la Jurisprudencia

invocada por la Corte, es obligatoria y debe respetarse por los tribunales, con lo cual si así se hiciera, impediría en forma absoluta el otorgamiento del amparo, en cualquier acción que se promoviera en contra del rechazo de un recurso de revocatoria contra una providencia de trámite que inicia el procedimiento administrativo.

4.1.3. Sentencia emitida dentro del expediente 2458-2006

El criterio sostenido por la Corte en relación a la procedencia del recurso de revocatoria regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo, se mantiene en esta sentencia.

Lo relevante de este fallo, es que en el caso que se resuelve mediante ella, la providencia impugnada por revocatoria, no es aquella que inicia el trámite del procedimiento administrativo, sino que, una resolución que fue dictada dentro del diligenciamiento del expediente, y antes de que se emitiera la decisión final.

Para situarnos en el caso concreto, es oportuno mencionar que la resolución impugnada, la constituye aquella que había adjudicado la licitación, dentro de un proceso seguido ante la Dirección General del Sistema Penitenciario; en el cual, cuando la junta de licitación adjudicó el contrato, dicha decisión fue impugnada mediante recurso de revocatoria.

Sin embargo, el recurso interpuesto, no fue admitido para su trámite, bajo el criterio de la autoridad administrativa, de que la decisión recurrida no revestía el carácter de definitiva.

Ante la negativa para admitir el recurso, la entidad perjudicada promovió un amparo en contra de la junta de licitación, el cual en segunda instancia fue declarado sin lugar por la Corte de Constitucionalidad.

En esta sentencia de amparo, la corte realiza una aportación importante, que reafirma la improcedencia del recurso de revocatoria en contra de resoluciones que no son

definitivas, pues al analizar el caso concreto, declara que la decisión impugnada no resuelve en definitiva la adjudicación, ya que la misma estaba sujeta a una resolución definitiva, y que únicamente al emitirse esta, procedía el recurso promovido.

Además, la Corte al denegar el amparo, declaró que en virtud que lo resuelto en los recursos de revocatoria y reposición, es susceptible de ser conocido a través de un proceso contencioso administrativo, el rechazo del recurso interpuesto contra una providencia de trámite, estaba fundamentado, pues de admitirse tal medio de impugnación contra ese tipo de decisiones, se podría generar una cadena de impugnaciones a través de la vía contencioso administrativa, contraria al principio de celeridad y eficacia del trámite administrativo que está previsto por el artículo 2 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

4.2. Análisis de las sentencias citadas

Conforme a las sentencias examinadas, se logra determinar que, sí bien en la mayoría de los casos, el amparo se interpuso en virtud del rechazo de un recurso de revocatoria en contra de la resolución que inicia un procedimiento administrativo, el estudio efectuado por la Corte de Constitucionalidad, abarca a la totalidad de las providencias de trámite, definiéndolas, determinando su naturaleza, efectos dentro del proceso, y su imposibilidad de causar efectos definitivos.

Del examen de las sentencias ya indicadas, y de otras que pueden consultarse en las gacetas jurisprudenciales de la Corte de Constitucionalidad, hemos establecido que es válido afirmar que el recurso de revocatoria no procede contra ninguna otra resolución que no sea la que decide el asunto en forma definitiva, lo cual se respalda en las consideraciones emitidas por dicha corte, dentro de las cuales sobresalen las siguientes:

- a) Se advirtió, que con las providencias de trámite se inicia un procedimiento administrativo, o se conduce el mismo por sus distintas fases, por lo que antes que

pueda emitirse una decisión final sobre el expediente administrativo, deberá cumplirse con todas las etapas legalmente establecidas.

Ya en este momento, se advierte que la impugnación de una decisión de trámite es prematura, pues aún no se ha una resolución que afecte en forma definitiva los derechos de las partes y cuya juridicidad pueda ser examinada por la autoridad superior, o por un tribunal de lo contencioso administrativo.

- b) Que en el estado procesal en que se encuentran las actuaciones y al no haberse emitido una decisión sobre el fondo del expediente administrativo, ni a favor ni en contra de ninguna de las partes, aún no existía un daño o perjuicio que amenazara a quien promovió el recurso.

Es decir, no hay pronunciamiento declarativo o constitutivo, que imponga una obligación o afecte un derecho del particular, simplemente se está conociendo un procedimiento cuyo resultado se desconoce.

- c) La Ley de lo Contencioso Administrativo, contempla los recursos susceptibles de ser interpuestos contra las resoluciones de la administración y sobre la naturaleza de estas, hace una clasificación entre providencias de trámite y resoluciones, dando a entender que éstas últimas, lo serán cuando contengan una decisión sobre el fondo del asunto en cuestión, siendo tales resoluciones las que deben impugnarse.

Con base en esta consideración, la honorable Corte de Constitucionalidad estima que es necesario establecer la diferencia entre las resoluciones y las providencias, y al efecto, complementando a la Ley de lo Contencioso Administrativo, procede a elaborar una definición legal de las mismas y con ello, nos da la luz sobre cuales son las resoluciones que pueden impugnarse mediante revocatoria.

- g) En definitiva, la Corte al resolver, estimó que en virtud que la providencia de trámite impugnada mediante revocatoria, no resuelve el asunto en cuestión, no contiene

materia que pudiera ser resuelta por la autoridad administrativa superior, y que en todo caso, será cuando el asunto se resuelva que habrá oportunidad para que la parte que se considere afectada pueda interponer el recurso que corresponda, lo cual ha sido declarado en forma continua, reiterada en las sentencias citadas, y que es totalmente congruente con los principios que rigen el procedimiento administrativo.

Dentro de los razonamientos de la honorable Corte de Constitucionalidad, para denegar el amparo solicitado, se incluye que la autoridad administrativa al rechazar para su trámite los recursos de revocatoria en contra de providencias de trámite, actuó dentro del ámbito de sus facultades legales y por ende no causó agravio alguno, con lo cual se otorga validez legal al rechazo del recurso de revocatoria en contra de providencias de trámite.

Algo de considerable importancia en la sentencia dictada con fecha diecinueve de octubre de dos mil seis, dentro del expediente 2,458-2006, lo constituye el hecho que la corte, fundamenta la improcedencia del recurso de revocatoria interpuesto contra la resolución o providencia de trámite, que adjudicó la licitación, y nos indica que debe tomarse en cuenta que al resolverse los recursos de revocatoria y reposición, la decisión que resuelva dichos recursos, será susceptible de atacarse a través del proceso contencioso administrativo, por lo cual no cabe el recurso de revocatoria en contra de resoluciones de trámite, pues esto provocaría que al ser impugnables por dichos recursos todas las resoluciones administrativas, se genere una cadena de impugnaciones a través de la vía contencioso administrativa, contraria al principio de celeridad y eficacia del trámite administrativo que prevé el Artículo 2 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Todas las consideraciones hechas por la Corte de Constitucionalidad, en los casos ya analizados, derivaron en la denegación del amparo, sentándose con ello un criterio reiterado, que fundamenta la improcedencia del recurso de revocatoria regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo en contra de providencias de trámite, criterio que

ha sentado doctrina legal conforme al Artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

La jurisprudencia y la obligatoriedad de su observancia fue ya analizada, sin embargo en relación al tema que ahora nos ocupa, se cumple con los requisitos para que exista jurisprudencia, e incluso la misma Corte, reconoció expresamente la existencia de dicha Jurisprudencia e incluyó tal declaración en la sentencia diez de mayo de dos mil seis dentro del expediente 730-2006.

Cabe indicar, que el mismo criterio vertido en las cuatro sentencias ya citadas, ha sido sostenido en innumerables sentencias emitidas por la Corte de Constitucionalidad, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

- Sentencia emitida con fecha siete de diciembre de dos mil seis, dentro del expediente 2,344-2006.
- Sentencia emitida con fecha siete de diciembre de dos mil seis, dentro del expediente 2,050-2006.
- Sentencia emitida con fecha veintisiete de marzo de dos mil seis, dentro del expediente 414-2006.
- Sentencia emitida con fecha dieciséis de marzo de dos mil seis, dentro del expediente 121-2006.

Conforme a la Jurisprudencia sentada por la Honorable Corte de Constitucionalidad en las sentencias ya analizadas, se desprende que las providencias de trámite no son impugnables mediante el recurso de revocatoria por las siguientes razones:

- a) Porque las providencias de trámite, inician un procedimiento administrativo o simplemente lo conducen, sin resolver sobre el fondo del asunto que él se conoce.

- b) Dichas resoluciones, no afectan directa y permanentemente a las partes, pues su función es garantizar el derecho de defensa y debido proceso, al conceder audiencias, ordenar diligencias importantes para el trámite del procedimiento, y permitir que se practiquen todas aquellas actuaciones necesarias para que el órgano administrativo, pueda decidir el asunto conforme a la ley.
- c) No conllevan una decisión de fondo, y por ende no afectan en una forma definitiva a las partes.
- d) No contienen materia que pudiera ser conocida por el superior jerárquico, en caso que se admitiera a trámite el recurso de revocatoria interpuesto en contra de ellas.
- e) Porque, son las resoluciones de fondo las que tienen efectos declarativos o constitutivos sobre las partes y por ello son susceptibles de ser impugnadas mediante los recursos regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo.
- f) En virtud que, de admitirse los recursos de revocatoria en contra de providencias de trámite, se estaría provocando la impugnación de cualquier resolución dictada en un expediente administrativo, lo cual a su vez causaría una flagrante violación al principio de celeridad y eficacia de los procedimientos administrativos, y los haría casi interminables.

En la doctrina, se ha investigado la procedencia del recurso de revocatoria, sin embargo, la mayoría de autores optan por describir el trámite de los mismos, sin entrar a discutir sobre sí este tipo de recurso procede o no contra las denominadas providencias de trámite.

No obstante lo anterior, Dromi al analizar el recurso jerárquico, considera que dicho recurso constituye el medio jurídico para impugnar un acto administrativo ante un superior jerárquico y concluye que el mismo procede contra actos definitivos o sus asimilables, no así los actos interlocutorios ni tampoco contra actos preparatorios.

Congruente con lo anterior Armando Canosa, al referirse al recurso jerárquico, expone que es aquel que se interpone a fin de que el ministro, el jefe de gabinete de ministros o el poder ejecutivo, según los casos, ejerza el control que es inherente a tal carácter respecto de los actos administrativos dictados por el inferior y que tiene como efecto principal, además de dicho control, provocar el agotamiento de la instancia administrativa; considerando que el recurso jerárquico, procede contra todo acto definitivo que impida totalmente, la tramitación del reclamo o pretensión del administrado.

En relación a este tema, el autor Castillo González, es del criterio que en Guatemala la resolución administrativa, es la única decisión administrativa que se impugna por medio de recurso, y por lo tanto las providencias, dictámenes, reclamos y requerimientos quedan excluidos de la impugnación, y que el problema en la realidad se presenta cuando dichas diligencias se notifican, pues en ese caso, la impugnación estaría justificada.

Sin embargo, en cuanto a la última afirmación del autor citado, debemos recordar que el hecho que las providencias de trámite y otras diligencias administrativas se notifiquen, no las hace impugnables por sí mismas, en virtud que como bien afirma la Corte de Constitucionalidad, los mismos no resuelven sobre el fondo del asunto ni poseen materia que pueda ser conocida en un recurso administrativo y menos en un proceso contencioso administrativo posterior.

Conforme lo expuesto anteriormente, creemos que no debe aceptarse que el recurso de revocatoria procede en contra de providencias de trámite, pues esto provoca que cualquier providencia, dictamen o diligencia ordenada dentro de un procedimiento administrativo pueda ser impugnada, e incluso, que al resolverse dicho medio de impugnación, pueda ser recurrida mediante un proceso contencioso administrativo posterior, lo cual sujetaría al procedimiento administrativo a un ciclo interminable de recursos.

CAPÍTULO V

5. Efectos de la impugnación de las providencias de trámite, y propuesta para impedir la utilización del recurso de revocatoria como medio dilatorio

5.1. Efectos de la impugnación de las resoluciones de trámite o providencias de trámite

Como ya hemos examinado, legal y doctrinariamente, el procedimiento administrativo está llamado a caracterizarse por su sencillez, eficacia y rapidez, y tiene como fin, resolver en forma ágil, las peticiones que los particulares le dirigen a la administración pública.

Sumado a lo anterior, debe tenerse presente que la sencillez, la celeridad y la eficacia, no son simples características del procedimiento administrativo, pues constituyen verdaderos principios rectores de tal proceso, que el legislador volvió obligatorios al incluirlos en el Artículo 2 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, y por tal razón, deberían de ser cumplidos en forma inexcusable, en virtud de la obligatoriedad e imperatividad de la ley.

Sin embargo, en nuestra realidad la situación es muy distinta, pues el procedimiento administrativo, además que en muchos casos se tramita en forma pausada, lenta y burocrática, también se ve obstaculizado por el abuso de los recursos legales por parte de los particulares, quienes impugnan cualquier resolución o incidencia recaída en un procedimiento administrativo, con el sólo objeto de impedir que se dicte una resolución contraria a sus intereses, o de aplazar lo más posible el cumplimiento de la misma, lo cual provoca efectos negativos.

5.1.1. El retardo innecesario del procedimiento administrativo

Una vez, que se ha interpuesto el recurso de revocatoria contra una providencia de trámite, se obliga al órgano administrativo ante el cual se plantea, a elegir entre

rechazar de plano dicho recurso o darle trámite al mismo, con todas las consecuencias jurídicas que ello representa.

Cualquiera que sea la decisión que se tome, causará el retardo innecesario del procedimiento administrativo, en virtud que si dicho recurso se admite, se estará provocando el conocimiento de una impugnación que no versa sobre el fondo del asunto, sino sobre una cuestión de simple trámite, la cual en ningún caso podrá llevarse al conocimiento de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en virtud que dicho proceso, requiere que la decisión que en el se impugne, revista la característica de ser definitiva, y de haber agotado la vía administrativa, lo cual no ocurre con las providencias.

Si por el contrario, el recurso se rechaza, entonces se estará provocando que la parte que interpuso el mismo, denuncie ante un tribunal de amparo, la violación a sus derechos constitucionales de defensa y debido proceso, y solicite la protección constitucional, con el sólo objeto que su impugnación se admita y se conozca.

En cualquier caso, se habrá interrumpido el trámite normal del procedimiento administrativo, y se abrirá en forma innecesaria una nueva discusión, la cual versara en relación a sí procede o no el recurso de revocatoria planteado, lo cual en la actualidad sigue ocurriendo en virtud de la falta de claridad de la Ley de lo Contencioso Administrativo, cuyo texto faculta a plantear dicho medio de impugnación en contra de cualquier resolución emitida por la administración pública.

Muchos de los procedimientos, que se ventilan ante la administración, representan para los interesados cuestiones importantes, que requieren una solución rápida y eficaz, y que en gran parte de los casos, tienen por objeto un beneficio social o particular, el desarrollo integral de una comunidad o de una persona individual o jurídica, la inversión de recursos públicos o privados, la autorización para poner en marcha proyectos de diversa índole, o incluso la captación de recursos para el Estado provenientes de sanciones administrativas a personas que incumplen con las leyes.

Sin embargo, si dichos procedimientos se interrumpen innecesariamente, seguramente, cuando al fin los mismos sean resueltos, luego de meses o quizá años, la resolución emitida, ya no servirá para los fines para los cuales la petición fue formulada.

5.1.2. El incumplimiento de los principios que rigen el procedimiento administrativo

Al darse la interposición del recurso de revocatoria en contra de providencias de trámite, la intención del recurrente evidentemente será provocar la interrupción u obstaculización del procedimiento respectivo, lo cual viola en forma flagrante los principios de celeridad, sencillez y eficacia, que legal y doctrinariamente rigen al mismo, transformándose entonces en ineficaz, lento y plagado de formalismos propios de los procesos judiciales.

La violación de los principios ya considerados, redundará en la implementación innecesaria y exagerada de recursos humanos y financieros por parte de la administración pública, y afectará patrimonialmente a las personas que intervengan como terceros interesados, quienes se verán obligados a comparecer en actuaciones legales no contempladas, a la inversión de recursos financieros que nunca estimaron necesarios, e incluso a contratar los servicios de profesionales del derecho para comparecer a las eventuales acciones constitucionales de amparo, que se promuevan para discutir si procede o no el recurso de revocatoria, contra providencias de trámite.

En todo caso, si el recurso de revocatoria fuese admitido, con ello se estaría facultando a impugnar cualquier providencia de trámite, lo cual reiteramos, amenaza con una cadena interminable de recursos, y con ello el retardo indefinido de un procedimiento que debería ser ágil y eficaz.

5.2. Efectos fuera del procedimiento administrativo

La regla general, según hemos determinado mediante el análisis de las sentencias de la Corte de Constitucionalidad, es que los órganos de la administración pública

rechazan de plano, los recursos de revocatoria promovidos en contra de providencias de trámite, lo cual provoca que contra dicha decisión el inconforme acuda directamente a la interposición de una acción de amparo, denunciando entre otras la violación a su derecho constitucional de defensa y debido proceso, con motivo que no se le permite impugnar una decisión administrativa que alega, le causa agravio.

De cualquier modo, conforme a la naturaleza propia y la amplitud de la procedencia del amparo, las acciones promovidas serán admitidas para su trámite, lo cual además que causa la interrupción del procedimiento administrativo, provoca el congestionamiento de la administración de justicia, puesto que en primera instancia, son los órganos jurisdiccionales ordinarios quienes se ven obligados a tramitar y resolver los amparos, en forma prioritaria a los demás asuntos pendientes en sus respectivas judicaturas, y en segunda instancia también se sobrecargará el trabajo de la Corte de Constitucionalidad.

Según se ha podido apreciar, los tribunales de amparo en primera instancia, dado que no es su especialidad la materia de amparo, no tienen un criterio uniforme en cuanto a la procedencia del recurso de revocatoria en contra de las resoluciones administrativas, y por ello en algunos casos otorgan el amparo solicitado, ordenando el conocimiento de dicho recurso en contra de providencias de trámite.

Sin embargo, cuando el asunto se traslada al tribunal privativo de la materia, es decir la honorable Corte de Constitucionalidad, como ya se ha analizado, dicho órgano jurisdiccional ha declarado en reiteradas ocasiones, que al no admitirse el recurso de revocatoria promovido en contra de providencias de trámite, no se incurre en violación alguna, en virtud que las providencias no provocan efectos declarativos, constitutivos, ni afectan los derechos de los particulares, y que en todo caso será hasta que se emita la resolución de fondo que la parte que se considere afectada podrá hacer uso de los recursos que la ley regula, es decir los recursos de revocatoria y reposición, según corresponda.

Conforme a lo considerado por la honorable Corte de Constitucionalidad, se logra establecer que el criterio, es denegar el amparo interpuesto, razón por la cual consideramos que la falta de regulación legal que limite la procedencia del recurso de revocatoria únicamente en cuanto a las resoluciones de fondo, provoca la interposición de acciones de amparo notoriamente improcedentes, que nunca debieron plantearse.

Algo que se advierte, es que existiendo jurisprudencia, emanada de la Corte de Constitucionalidad en el sentido que ya se ha estudiado, la misma debería ser respetada por los tribunales que conocen de los amparos en primera instancia; sin embargo, en virtud que dicha jurisprudencia se desconoce, la misma no es aplicada y se desatiende la obligatoriedad de la misma.

5.3. Justificación de la limitación de la procedencia del recurso de revocatoria únicamente en las resoluciones de fondo

Para defender la procedencia del recurso de revocatoria contra de providencias de trámite, se podrá decir, que dicho recurso se interpone en legítimo ejercicio del derecho de defensa y debido proceso, por el cual ninguna persona puede ser condenado afectado en sus derechos sin antes haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido, ni por procedimientos que no estén preestablecido en la ley.

También se afirmará, que con el hecho de limitar la procedencia de tal recurso únicamente en cuanto a resoluciones de fondo, se estaría vedando el derecho a impugnar resoluciones ilegales, que afectan los derechos de un administrado o a demostrar que dichas resoluciones son ilegales.

Sin embargo, del reiterado examen hecho por la honorable Corte de Constitucionalidad en las sentencias que han sido objeto de nuestro estudio, hemos logrado comprender que la providencia, no resuelve la materia del procedimiento administrativo, no determinan la estimatoria o denegatoria de la petición planteada, o la procedencia o

improcedencia del expediente iniciado de oficio por la administración pública, y en todo caso no ponen fin al asunto que se conoce en el procedimiento administrativo, por lo cual no deberían ser objeto de impugnación.

Conforme a lo anterior, resulta evidente, que no tiene objeto el impugnar una providencia de trámite, pues cualquier vicio, ilegalidad o acto contrario a los derechos e intereses del administrado, pueden y deben hacerse valer en el recurso administrativo que corresponda, ya sea revocatoria o reposición, y que debe interponerse en contra de la resolución de fondo, es decir aquella resolución que si provoca los efectos constitutivos o declarativos contra el interesado, y resuelve el fondo de la petición formulada o del expediente iniciado de oficio, vinculando a los particulares al cumplimiento de una obligación.

Será entonces, en el recurso de revocatoria promovido en contra de una resolución de fondo, que se pongan en evidencia todos puntos de disconformidad con lo actuado en un procedimiento administrativo, y donde se podrá acceder a la revisión de la totalidad de la juridicidad de la resolución impugnada, de lo actuado por el inferior jerárquico y por ende, a la revocación o modificación de la resolución de fondo dictada por un órgano de la administración pública.

Cabe mencionar, que una de las condiciones esenciales, para que proceda el proceso contencioso administrativo en contra de una resolución administrativa, luego de conocerse el recurso correspondiente, lo constituye que la resolución recurrida sea la que puso fin al procedimiento administrativo, es decir la resolución de fondo, conforme al Artículo 20 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

En el caso de las providencias, las mismas no contienen declaraciones de fondo, y no ponen fin al procedimiento administrativo, y por ende además que no son susceptibles de ser conocidas por el superior jerárquico del órgano administrativo que las dicta, nunca podrían ser conocidas mediante proceso contencioso administrativo.

Conforme a todo lo expuesto y al amparo de las consideraciones emitidas por la honorable Corte de Constitucionalidad, consideramos totalmente procedente que el recurso de revocatoria regulado en la Ley de lo Contencioso Administrativo, se limite únicamente en cuanto a las resoluciones de fondo dictadas en el procedimiento administrativo, y al efecto vemos necesario la reforma de la Ley de lo Contencioso Administrativo en el sentido de concretar dicha limitación.

De cualquier forma, si en un caso concreto, se emitiera una providencia de trámite evidentemente violatoria de los derechos de un administrado, al no ser impugnada dicha providencia, mediante recurso de revocatoria, que es lo que aconsejamos, el afectado estaría completamente legitimado a acudir directamente al amparo a denunciar dicha violación y a solicitar la restitución del goce de los derechos violados, conforme a lo establecido en el Artículo 19 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

5.4. Propuesta para impedir la utilización del recurso de revocatoria como medio dilatorio del procedimiento administrativo

5.4.1. La reforma de la Ley de lo Contencioso Administrativo

De conformidad con lo ya expuesto, y en especial, con el criterio reiterado de la Honorable Corte de Constitucionalidad, consideramos que existe el sustento legal necesario para presentar ante el Congreso de la República, por la Universidad de San Carlos de Guatemala, o por las demás autoridades legitimadas para ello, una iniciativa de ley que tenga por objeto, reformar la Ley de lo Contencioso Administrativo en el sentido de limitar la procedencia del recurso administrativo de revocatoria, únicamente a las resoluciones de fondo y con ello cooperar en algún modo con la agilización del trámite de los procedimientos administrativos, lo cual sin duda alguna provocaría un beneficio a nuestra sociedad y al propio Estado, en virtud del ahorro de tiempo y recursos que podría representar tal reforma.

DECRETO NUMERO _____

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que el Artículo 2 de la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto número 119-96, manda que los expedientes administrativos deben impulsarse de oficio, por escrito, observándose el derecho de defensa y asegurando la celeridad, sencillez y eficacia del trámite.

CONSIDERANDO:

Que en la actualidad, la Ley de lo Contencioso Administrativo regula en forma expresa, contra que tipo de resoluciones procede el recurso de revocatoria, lo cual ha permitido que se haga uso de dicho recurso, en contra de providencias de trámite, situación que provoca la obstaculización y retardo del trámite de los procedimientos administrativos, violándose con ello, los principios de celeridad, sencillez y eficacia que dicho proceso esta llamado a respetar.

CONSIDERANDO:

Que en virtud, que las providencias de trámite no resuelven el asunto que se conoce en los procedimientos administrativos, y sólo cumplen con dar impulso al mismo por sus distintas fases, tales resoluciones no pueden ser susceptibles de ser impugnadas mediante recurso de revocatoria, pues no contienen materia de fondo que pueda ser conocida por un órgano superior, y tampoco en un proceso contencioso administrativo posterior.

CONSIDERANDO:

Que en consecuencia, para garantizar el efectivo cumplimiento de los principios que

rigen al procedimiento administrativo, es necesario limitar la procedencia del recurso de revocatoria regulado en el Ley de lo Contencioso Administrativo únicamente a las resoluciones de fondo.

POR TANTO:

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 170 inciso a) de la Constitución Política de la República de Guatemala,

DECRETA:

La siguiente:

REFORMA A LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Artículo 1. Se reforma el Artículo 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto numero 119-96 del Congreso de la República, el cual queda así:

Artículo 4.- Clases. Las resoluciones serán:

- a) Providencias de trámite: Que únicamente inician e impulsan el expediente y que no resuelven en definitiva el asunto o expediente administrativo.
- b) Resoluciones de fondo: Que agotan el procedimiento administrativo, y deciden el fondo del asunto o expediente. Estas últimas deberán ser razonadas y redactadas con claridad y precisión.

Artículo 7.- Recurso de Revocatoria. Procede el recurso de revocatoria en contra de las resoluciones de fondo, que resuelvan un expediente administrativo y que sean dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma. Se interpondrá dentro de los cinco

días siguientes al de la notificación de la resolución en memorial dirigido al órgano administrativo que la hubiere dictado.

Artículo 2. Vigencia. El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el diario oficial.

Pase al organismo ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.

Dado en el palacio del organismo legislativo en la ciudad de Guatemala a los ____ días del mes de _____ de _____.

CONCLUSIONES

1. El procedimiento administrativo, está representado por la serie de fases o etapas que se ventilan ante la administración pública, que tiene por objeto la emisión de una decisión administrativa, la cual resuelve una petición formulada por un particular, o un expediente iniciado de oficio, y que ha de tramitarse y decidirse con base los principios y características que rigen dicho procedimiento.
2. Se constató que en la actualidad, la Ley de lo Contencioso Administrativo, al regular el recurso de revocatoria, no establece que tipo de resoluciones son impugnables mediante el mismo, lo cual provoca que los particulares impugnen, tanto las providencias de trámite, que inician o conducen el expediente administrativo por todas sus etapas, sin resolver la cuestión que en ellos se discute, como las resoluciones de fondo, que deciden la petición o el expediente, declarando la existencia de un derecho, o imponiendo una obligación a los particulares.
3. La jurisprudencia constitucional, posee gran importancia tanto para la creación de las normas jurídicas, como para la interpretación de las mismas, ya que logra desentrañar el verdadero sentido de la ley, mediante la aplicación de la misma a casos concretos.
4. Se determinó, con base en el estudio de las sentencias emitidas por la Honorable Corte de Constitucionalidad, que existe jurisprudencia que justifica el rechazo de los recursos de revocatoria en contra de providencias de trámite, y que ha declarado que al no admitir dicho recurso, la administración pública ha actuado conforme a la ley y a sus facultades legales, por lo cual no existen derechos violados.
5. La interposición de recursos de revocatoria en contra de providencias de trámite, provoca la interrupción u obstaculización del procedimiento administrativo, hace incurrir en gastos no contemplados e innecesarios a la administración pública, y a los particulares, y ante el rechazo de dicho recurso, también causa la interposición

de acciones de amparo improcedentes, que sólo congestionan la administración de justicia.

RECOMENDACIONES

1. El Estado de Guatemala, a través de sus órganos administrativos, debe cumplir en la tramitación del procedimiento administrativo, con los principios que rigen el mismo, y tiene el deber de procurar que las peticiones que le son formuladas a la administración pública, sean resueltas en forma rápida, eficiente y justa, pues con ello no sólo se respeta la ley, sino además se contribuye a la realización del bien común.
2. Que se reforme la Ley de lo Contencioso Administrativo, para que se haga factible el resolver las peticiones y expedientes administrativos, utilizando para ello el menor tiempo y recursos posibles, atendiendo a que las providencias de trámite no deciden el procedimiento administrativo, y por tal razón las mismas no deben ser impugnables mediante el recurso de revocatoria, el cual debe proceder únicamente en cuanto a las resoluciones de fondo.
3. Que la administración pública respete la jurisprudencia emanada de la Corte de Constitucionalidad, pues la misma conforme al ordenamiento jurídico nacional, además que es obligatoria para los demás tribunales de justicia, en virtud que complementa a la ley, también debe ser de observancia general para los habitantes de la República de Guatemala.
4. Es necesario complementar la Ley de lo Contencioso Administrativo, con el criterio sustentado por la Corte de Constitucionalidad, mediante el cual se establece que las únicas resoluciones impugnables mediante recurso de revocatoria, son las que deciden el procedimiento administrativo.
5. También se hace necesario que el Legislativo reforme la Ley de lo Contencioso Administrativo, en el sentido de limitar la procedencia del recurso de revocatoria, únicamente en cuanto a las resoluciones de fondo, porque con dicha reforma se

disminuirán considerablemente, los efectos negativos que provoca la impugnación de providencias de trámite.

ANEXOS

ANEXO A

APELACIÓN DE SENTENCIA DE AMPARO

EXPEDIENTE 2883-2005

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD: Guatemala, siete de marzo de dos mil seis.

En apelación y con sus antecedentes, se examina la sentencia de treinta de septiembre de dos mil cinco, dictada por el Juzgado Quinto de Primera Instancia del Ramo Civil de este departamento, constituido en Tribunal de Amparo, en el amparo promovido por la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima, a través de su Mandatario Judicial y Administrativo con Representación Hugo René Villalobos Herrarte contra la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE). La entidad postulante actuó con el patrocinio de los abogados Hugo René Villalobos Herrarte, Sonia Lissett Borrayo Obando, y Alvaro Alejandro Zavala Lemus.

ANTECEDENTES

I. EL AMPARO

A) Interposición y autoridad: presentado en el Juzgado Quinto de Primera Instancia del Ramo Civil, de este departamento, el doce de agosto de dos mil cinco. **B) Acto reclamado:** resolución de ocho de julio de dos mil cinco dictada por la autoridad impugnada, identificada como expediente GF – providencia - ciento cuarenta y nueve (GF-providencia-149), en la que no se admite para su trámite el recurso de revocatoria interpuesto por la amparista contra la providencia de esa misma autoridad en la que admitió para su trámite una denuncia presentada por un usuario a quien se le suspendió el servicio de energía eléctrica. **C) Violaciones que denuncia:** derechos de petición y al debido proceso. **D) Hechos que motivan el amparo:** de lo expuesto por el postulante y de las constancias procesales se resume: **a)** el veintitrés de junio de dos mil cinco, la autoridad impugnada admitió para su trámite una denuncia presentada por Elisa María Monroy Solórzano contra la postulante, la cual se presentó por inconformidad de la usuaria con la suspensión del servicio de energía eléctrica del contador B – sesenta y cinco mil doscientos veintiocho (B-65228) y correlativo dieciocho mil trescientos veinticinco (18325); **b)** en la resolución descrita se le ordenó a la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima, que reconectara el servicio del contador, en el plazo de veinticuatro horas, indicándosele además que se abstuviera de realizar nuevamente el corte de electricidad en el mismo, mientras se tramitaba el expediente respectivo; **c)** por encontrarse en desacuerdo con la resolución descrita interpuso recurso de revocatoria, habiéndose resuelto por la autoridad impugnada, el ocho de julio de dos mil cinco: “...Por improcedente, no ha lugar al trámite del recurso de revocatoria invocado, en virtud que lo que pretende impugnar Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima, es la Providencia GF-141, emitida dentro del expediente GF-121-2005 por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, y conforme el artículo 7 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, dicho recurso únicamente procede en contra de resoluciones finales...”; **d)** la resolución que constituye el acto reclamado no se encuentra fundada en ley, pues en la misma se establece que el recurso de revocatoria procede contra resoluciones finales, lo cual no consta en el texto del artículo 7 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, norma que

prevé la impugnación de resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico; **e)** además no se cumple con lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual obliga a las autoridades administrativas a tramitar y resolver las peticiones formuladas por los administrados, y a pronunciarse acogiendo o denegando las mismas, razón que implica que al rechazarlo in límine se lesionan sus derechos constitucionalmente protegidos. Solicitó se le otorgue el amparo y como consecuencia se declare que no le afecta la resolución por la cual se declara improcedente el recurso de revocatoria, ordenándose a la autoridad impugnada dar el trámite legal al mismo. **E) Uso de recursos:** ninguno. **F) Casos de procedencia:** invocó el contenido de los incisos d) y f) del artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. **G) Leyes violadas:** citó los artículos 12 y 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala y 1º., 2º., 3º., 4º., 7º., 8º., 10, 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo; 1 y 4 de la Ley General de Electricidad.

II. TRÁMITE DEL AMPARO

A) Amparo provisional: no se otorgó. **B) Terceros interesados:** no hubo. **C) Informe circunstanciado:** la autoridad impugnada informó: **a)** el dieciséis de junio de dos mil cinco, Elisa María Monroy Solórzano presentó denuncia ante la Comisión Nacional de Energía Eléctrica contra la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima, por inconformidad con el señalamiento de una supuesta anomalía en el servicio de energía eléctrica; **b)** la misma fue admitida para su trámite, ordenándose a la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima, la reconexión del servicio y apercibiéndosele de que se abstuviera de realizar un nuevo corte de electricidad durante el trámite del expediente administrativo originado por la denuncia; **c)** contra esta resolución interpuso revocatoria, la cual no se admitió a trámite, puesto que se pretende impugnar una providencia y no una resolución; **d)** el fundamento para ello es que en materia administrativa las resoluciones se dividen en providencias de trámite y resoluciones de fondo, y de conformidad con el artículo 7º de la Ley de lo Contencioso Administrativo, las impugnables a través de la revocatoria son estas últimas, ya que lo contrario implicaría que a través de esta impugnación podrían atacarse todas y cada una de las resoluciones dictadas por la administración pública, demorando el trámite de un expediente administrativo. **D) Pruebas:** **a)** copias simples de memoriales presentados y resoluciones dictadas dentro del expediente tramitado ante la Comisión Nacional de Energía Eléctrica identificado como GF – ciento veintiuno – dos mil cinco (GF-121-2005) consistentes en: **a.1)** denuncia presentada por la señora Elisa María Monroy Solórzano contra la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima; **a.2)** resolución de veintitrés de junio de dos mil cinco, identificada como GF – Providencia – ciento cuarenta y uno (GF-Providencia-141), en la que se ordena la reconexión del servicio de energía eléctrica, por la denuncia formulada; **a.3)** cédula de notificación a través de la cual la Comisión Nacional de Energía Eléctrica hace saber a la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima el contenido de la resolución anterior; **a.4)** memorial presentado por la postulante del amparo a través del cual interpuso recurso de revocatoria contra la resolución identificada en la literal **a.2)** de este apartado; **a.5)** resolución de ocho de julio de dos mil cinco, identificada como GF – Providencia – ciento cuarenta y nueve (GF-Providencia-149), la cual declara que por improcedente no

ha lugar al recurso de revocatoria interpuesto contra la resolución de veintitrés de junio de dos mil cinco; **b)** fotocopia de las siguientes resoluciones: **b.1)** auto dictado por la Corte de Constitucionalidad el diecinueve de junio de dos mil uno dentro del expediente setecientos dos – dos mil uno (702-2001); **b.2)** sentencia de diecisiete de mayo de dos mil tres, dictada por el Juzgado Quinto de Primera Instancia del Ramo Civil de este departamento dentro del amparo siete – dos mil tres (7-2003); **b.3)** sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad el catorce de agosto de dos mil uno, dentro del expediente cuatrocientos sesenta y nueve – dos mil uno (469-2001); **b.4)** sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad el veintinueve de enero de dos mil cuatro, dentro del expediente novecientos nueve – dos mil tres (909-2003); **c)** presunciones legales y humanas que de los hechos probados se deriven. **E) Sentencia de primer grado:** el tribunal consideró: “...se establece que la autoridad impugnada actuó en exceso de las facultades legalmente atribuidas, puesto que rechazó in limine por improcedente el recurso de revocatoria, teniendo la obligación legal de elevar las actuaciones al superior jerárquico de conformidad con lo establecido en los artículos 7 y 8 de la Ley de lo Contencioso Administrativo estableciéndose la violación a los artículos 12 y 28 de la Constitución. El caso analizado está contemplado específicamente en el artículo 10 literales d) y f) de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, razón por la cual procedente resulta otorgar la protección solicitada.-...”. **Y resolvió:** “...I) **Otorga** amparo a la entidad EMPRESA ELÉCTRICA DE GUATEMALA, SOCIEDAD ANÓNIMA en contra de la COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA ELÉCTRICA. II) En consecuencia: **a)** Se le restituye en el goce de sus derechos; **b)** No afecta al accionante la resolución emitida por la autoridad impugnada con fecha ocho de julio de dos mil cinco y que constituye el acto reclamado; **c)** Se conmina a la autoridad impugnada a que al estar firme este fallo, dé trámite inmediato al recurso de revocatoria interpuesto por el postulante y eleve las actuaciones al Ministerio de Energía y Minas dentro del plazo establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo, bajo apercibimiento de que en caso de incumplimiento, incurrirá en una multa de cuatro mil quetzales, sin perjuicio de las demás responsabilidades civiles y penales consiguientes. II. Se exime a la autoridad impugnada del pago de las costas procesales causadas...”.

III. APELACIÓN

La autoridad impugnada apeló.

IV. ALEGATOS EN EL DÍA DE LA VISTA

A) El postulante reiteró los argumentos vertidos en el memorial de interposición de la acción de amparo, adicionando que el recurso de revocatoria procede contra las resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro de un Ministerio, entidad descentralizada o autónoma, por lo que la Comisión Nacional de Energía Eléctrica al proceder al rechazo del referido recurso, transgredió el artículo 12 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Solicitó se declare sin lugar el recurso de apelación intentado y como consecuencia se confirme el fallo apelado. **B) La autoridad impugnada** manifestó que: **a)** la Ley de lo Contencioso Administrativo a efecto de brindar la protección procesal tanto para el órgano administrativo como para el administrado dividió las resoluciones en providencias de

trámite y resoluciones de fondo, de esa cuenta, tanto la revocatoria como la reposición sólo proceden contra resoluciones y además que sean de fondo; **b)** en ningún momento se violó el derecho de defensa del amparista al rechazar un recurso improcedente, ya que el citado rechazo se encuentra fundado en el cumplimiento del debido proceso; lo contrario sucedería si se aceptara la tesis de que son recurribles todas las resoluciones sin excepción y que los órganos administrativos y judiciales tienen la obligación de tramitarlas, lo que implicaría una demora excesiva en el trámite de los expedientes administrativos; **c)** tampoco se ha vedado el derecho de petición del accionante pues éste ha sido ejercido, pero no puede considerarse tan amplio como para acoger peticiones notoriamente improcedentes. Solicitó se revoque la sentencia apelada y se deniegue el amparo promovido. **C) El Ministerio Público** manifestó que está de acuerdo con lo considerado y resuelto por el Tribunal Constitucional de primer grado mediante la cual otorgó el amparo de mérito. Solicitó se declare sin lugar el recurso de apelación intentado y como consecuencia se confirme el fallo apelado.

CONSIDERANDO:

-I-

El amparo no es procedente cuando del estudio de las actuaciones se evidencia que la autoridad contra la que se acude en amparo ha actuado en ejercicio de las facultades legales y, en su proceder no se advierte violación a derechos que la Constitución y las leyes garantizan.

-II-

En el presente caso, la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima acude en amparo contra la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, y denuncia que en la resolución impugnada dictada en el procedimiento administrativo identificado como expediente GF – ciento veintiuno – dos mil cinco (GF-121-2005), ésta ha violado sus derechos al debido proceso y de petición, al rechazar de plano un recurso de revocatoria interpuesto contra la resolución inicial dictada en el mismo, con el argumento de que no era recurrible, puesto que a juicio de la citada autoridad, de conformidad con lo establecido en el artículo 7º. de la Ley de lo Contencioso Administrativo, únicamente procede el mismo contra las resoluciones finales.

Al respecto señala la actora, violado el contenido del artículo 7 precitado, el cual prevé la procedencia del citado recurso contra las resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizado o autónoma, sin imponer como condición el que se trate de resoluciones finales.

Del análisis de las constancias procesales, esta Corte advierte que Elisa María Monroy Solórzano presentó una denuncia contra la postulante del amparo, atribuyéndole a la misma una serie de hechos entre ellos el haberle suspendido el servicio de energía eléctrica. La autoridad impugnada, inició el trámite de la citada denuncia, ordenando en la primera resolución la reconexión del servicio suspendido, a efecto de evitar daños irreparables a la usuaria, y sin que esto la eximiera de cumplir con las obligaciones que

derivaran del uso de la citada energía. Asimismo, confirió audiencia por cinco días a la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima, para que se pronunciara al respecto. Contra esta resolución se promovió el recurso de revocatoria, cuyo rechazo ha originado el presente amparo.

Lo anterior permite advertir que se ha iniciado un procedimiento que deberá cumplir en su tramitación con las etapas legalmente establecidas, dentro de las cuales se deberá observar el derecho de audiencia de las partes y el debido proceso. A ese respecto puede señalarse que ya en la primera resolución se advierte la oportunidad de defensa de la denunciada, puesto que a ésta se ha conferido audiencia por cinco días. Asimismo, se prevé en la misma resolución que deberán practicarse cuantas diligencias sean necesarias para la resolución de la denuncia: De lo anterior deriva, que la autoridad impugnada, en el estado procesal en que se encuentran las actuaciones no ha tomado una decisión sobre el asunto, ni a favor ni en contra de ninguna de las partes, sencillamente está indagando sobre el particular, a efecto de incorporar al expediente todos los elementos de convicción previo a resolver, garantizando la intervención plena de los involucrados. Será cuando esta fase concluya que ya estará en posibilidad de pronunciarse al respecto.

Por otra parte, la Ley de lo Contencioso Administrativo contempla los recursos susceptibles de ser interpuestos contra las resoluciones de la administración y sobre la naturaleza de éstas, hace un distingo entre providencias de trámite y resoluciones, dando a entender que éstas últimas lo serán cuando contengan una decisión sobre el fondo del asunto en cuestión.

En conclusión, esta Corte estima que el asunto a dilucidar consiste en definir si la resolución inicial dictada en un procedimiento administrativo es susceptible de ser impugnada mediante los recursos administrativos, ya que de ello dependerá la procedencia o no de la presente acción.

Como providencias de trámite, han sido calificadas aquellas resoluciones que impulsan el proceso y que lo van conduciendo a la resolución que resolverá en definitiva el asunto en cuestión; en ese sentido, las providencias serían aquellas resoluciones administrativas que admiten a trámite una petición, que fijan plazo para subsanar deficiencias, que confieren audiencias a las partes dentro del trámite de un recurso, las que remiten el expediente a otra dependencia del Estado; en fin, todas aquellas que están resolviendo incidencias propias del proceso, pero que todavía no se refieren a la denegatoria o a la estimatoria de la petición, de la denuncia o del recurso; en otras palabras, serán aquellas que no ponen fin al asunto. Las resoluciones de fondo, por su parte, son las que, con efectos constitutivos o declarativos, deciden todas las cuestiones administrativas que vinculan al administrado, entre las cuales se encuentran aquellas que resuelven en definitiva las pretensiones y los medios de impugnación interpuestos. Confrontando la resolución atacada, a la luz de la premisa antes expuesta, esta Corte arriba a la conclusión de que la resolución de mérito no resuelve en definitiva la denuncia formulada, ni el procedimiento promovido, sino que, con ella, se inicia el trámite del mismo, y en su contenido se advierte que cumple con observar el

derecho de defensa de la entidad postulante, al permitirle la oportunidad de expresar todo aquello de acuerdo con sus intereses. Como no resuelve el asunto en cuestión, no contiene materia que pudiera ser resuelta por la autoridad administrativa superior, por ello se concluye que bien hizo la autoridad impugnada al rechazar de plano el recurso de revocatoria interpuesto en su contra, ya que la misma no sólo inicia el trámite del procedimiento sino que cumple con impulsar el proceso que habrá que sustanciarse antes de resolverse en definitiva la cuestión administrativa.

En ese sentido, será cuando el asunto se resuelva que habrá oportunidad para que la parte que se considera afectada pueda interponer el recurso correspondiente.

Esta Corte reiteradamente ha sostenido que no concurre agravio alguno cuando la autoridad ha actuado conforme sus facultades y su proceder no entraña violación alguna reparable por esta vía. En el presente caso, no existiendo violación alguna, que amerite el otorgamiento del amparo solicitado el mismo debe denegarse.

-III-

La peticionaria señala que esta Corte ha resuelto en casos similares al presente la posibilidad de impugnar a través de la revocatoria la primera resolución que se dicte dentro de un procedimiento administrativo. A pesar de que en el caso concreto, no se determinó la existencia de jurisprudencia, por encontrarnos frente a tres fallos sucesivos contestes en el mismo sentido, esta Corte estima pertinente señalar, que de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad este Tribunal podrá separarse de su propia jurisprudencia, razonando la innovación, lo que ha sucedido, en el caso de análisis, en el cual se separa del criterio vertido en el expediente novecientos nueve – dos mil tres (909-2003), que se cita por la accionante, por las razones que se expusieron en el considerando anterior, el cual se considera acorde con las garantías del debido proceso y del derecho de defensa, y en consonancia con lo establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

El criterio que se sostiene en este fallo se ha mantenido también en las sentencias dictadas dentro de los expedientes un mil setenta – dos mil tres (1070-2003), y un mil cuatrocientos dieciséis – dos mil tres (1416-2003).

-IV-

Como consecuencia de lo anterior, es procedente denegar el amparo solicitado, por lo que habiéndose otorgado en primera instancia, debe revocarse la sentencia apelada y dictar la que en derecho corresponde. En cuanto a la condena en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 45 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, podrá exonerarse al responsable cuando la interposición del mismo se base en jurisprudencia previamente sentada, razón que impone la exoneración de la misma y por la cual tampoco se impone multa a los abogados patrocinantes de la acción intentada.

LEYES APLICABLES:

Artículos citados y 265, 268 y 272 inciso c) de la Constitución Política de la República de Guatemala; 8º, 10, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 56, 57, 149, 163 inciso c) 185 y 186 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y 17 del Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO:

La Corte de Constitucionalidad con base en lo considerado y leyes citadas **resuelve: I) Revoca** la sentencia apelada, consecuentemente: **a) deniega** el amparo promovido por la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima; **b)** No se condena en costas a la postulante ni se impone multa a sus abogados patrocinantes. **II)** Notifíquese y con certificación de lo resuelto devuélvase los antecedentes.

**JUAN FRANCISCO FLORES JUÁREZ
PRESIDENTE**

**RODOLFO ROHRMOSER VALDEAVELLANO
HERRERA**

**MAGISTRADO
(Voto Disidente)**

SAÚL DIGHERO

MAGISTRADO

MARIO GUILLERMO RUIZ WONG

MAGISTRADO

TOBAR

CIPRIANO FRANCISCO SOTO

MAGISTRADO

**LUIS DE JESÚS HERNÁNDEZ TORRES
SECRETARIO GENERAL**

ANEXO B

APELACIÓN DE SENTENCIA DE AMPARO

EXPEDIENTE 3110-2005

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD: Guatemala, veintidós de marzo de dos mil seis. En apelación y con sus antecedentes, se examina la sentencia de doce de diciembre de dos mil cinco, dictada por el Juzgado Quinto de Primera Instancia del Ramo Civil del departamento de Guatemala, constituido en Tribunal de Amparo, en el amparo promovido por la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima, a través de su Mandatario Judicial y Administrativo con Representación, Hugo René Villalobos Herrarte contra la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE). La entidad postulante actuó con el patrocinio de los abogados Hugo René Villalobos Herrarte, Sonia Lissett Borrayo Obando, y Alvaro Alejandro Zavala Lemus.

ANTECEDENTES

I. EL AMPARO

A) Interposición y autoridad: presentado en el Juzgado Quinto de Primera Instancia del Ramo Civil de este departamento, el treinta y uno de octubre de dos mil cinco. **B) Acto reclamado:** resolución dictada por la autoridad impugnada identificada como GF–providencia– doscientos veintiuno (GF-providencia-221) de diecinueve de septiembre de dos mil cinco, la cual no admite para su trámite el recurso de revocatoria interpuesto por la amparista contra la providencia GF – providencia-doscientos quince (GF-providencia-215) de esa misma autoridad, por medio de la cual se inició proceso sancionatorio en contra de la accionante, lo anterior dentro del expediente GF-ciento noventa y ocho –cero cinco (GF-198-05). **C) Violaciones que denuncia:** derechos de petición y al debido proceso. **D) Hechos que motivan el amparo:** de lo expuesto por la postulante y de las constancias procesales se resume: **a)** el veintitrés de junio de dos mil cinco, la autoridad impugnada admitió para su trámite una denuncia presentada por Elisa María Monroy Solórzano contra la postulante, la cual se presentó por inconformidad de la usuaria con la suspensión del servicio de energía eléctrica del contador B – sesenta y cinco mil doscientos veintiocho (B-65,228) y correlativo dieciocho mil trescientos veinticinco (18,325); **b)** en la resolución descrita se le ordenó a la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima, que reconectara en el plazo de veinticuatro horas el servicio del contador indicado en la literal anterior; asimismo que se abstenga de realizar nuevamente corte de electricidad en el mismo, mientras se tramita el expediente respectivo; **c)** por encontrarse en desacuerdo con la resolución descrita, interpuso recurso de revocatoria, el cual fue denegado por la autoridad impugnada en resolución de ocho de julio de dos mil cinco; **d)** la entidad postulante planteó, el doce de agosto de dos mil cinco, acción de amparo en el Juzgado Quinto de Primera Instancia del Ramo Civil, identificado como amparo ciento ocho – dos mil cinco (108-2005), contra la resolución por la cual se rechazaba el recurso de revocatoria; el treinta de septiembre de dos mil cinco se dictó sentencia sobre el amparo interpuesto, la cual otorgaba el amparo a la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima; **e)** a pesar de que se tenía pleno conocimiento de la sentencia de amparo, el siete de septiembre de dos mil cinco la autoridad impugnada dictó resolución dentro del

expediente GF – providencia – doscientos quince (GF-providencia-215) en la cual la Comisión Nacional de Energía Eléctrica inicia procedimiento sancionatorio en contra de la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima, por no haber obedecido la orden de reconectar el servicio de electricidad; e) la entidad postulante planteó recurso de revocatoria en contra de la resolución antes descrita, el cual fue declarado improcedente por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica en resolución de diecinueve de septiembre de dos mil cinco <acto reclamado> con el argumento de que lo que se pretende impugnar es una providencia y no una resolución final; **f)** la resolución que constituye el acto reclamado no se encuentra fundada en ley, pues en la misma se establece que el recurso de revocatoria procede contra resoluciones finales, lo cual no consta en el texto del artículo 7 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, y prevé la impugnación de resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico; **g)** además no se cumple con lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual obliga a las autoridades administrativas a tramitar y resolver las peticiones formuladas por los administrados, y a pronunciarse acogiendo o denegando las mismas, razón que implica que al rechazarlo in límine se lesionan sus derechos constitucionalmente protegidos. Solicitó se le otorgue el amparo y como consecuencia se resuelva que no le afecta la resolución por la cual se declara improcedente el recurso de revocatoria, ordenándose a la autoridad impugnada dar el trámite legal al mismo. **E) Uso de recursos:** ninguno. **F) Casos de procedencia:** invocó el contenido de los incisos d) y f) del artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. **G) Leyes violadas:** citó los artículos 12 y 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala y 1º., 2º., 3º., 4º., 7º., 8º., 10, 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo; 1 y 4 de la Ley General de Electricidad.

II. TRÁMITE DEL AMPARO

A) Amparo provisional: no se otorgó. **B) Terceros interesados:** no hubo. **C) Informe circunstanciado:** la autoridad impugnada informó: **a)** Elisa María Monroy Solórzano presentó denuncia ante la Comisión Nacional de Energía Eléctrica contra la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima, por inconformidad con el señalamiento de una supuesta anomalía en el servicio de energía eléctrica; **b)** la misma fue admitida para su trámite, ordenándose a la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima, la reconexión del servicio y apercibiéndosele de que se abstuviera de realizar un nuevo corte de electricidad durante el trámite del expediente administrativo originado por la denuncia; **c)** contra esta resolución interpuso revocatoria, la cual no se admitió a trámite (acto reclamado), puesto que se pretende impugnar una providencia y no una resolución; d) el fundamento para ello es que en materia administrativa las resoluciones se dividen en providencias de trámite y resoluciones de fondo, y de conformidad con el artículo 7º de la Ley de lo Contencioso Administrativo, las impugnables a través de la revocatoria son estas últimas, ya que de lo contrario implicaría que a través de esta impugnación podrían atacarse todas y cada una de las resoluciones dictadas por la administración pública, demorando el trámite de un expediente administrativo. **D) Pruebas:** **a)** copias simples de memoriales presentados y resoluciones dictadas dentro del expediente tramitado ante la Comisión Nacional de Energía Eléctrica identificado como GF – ciento veintiuno – dos mil cinco (GF-121-

2005); **a.1)** denuncia presentada por la señora Elisa María Monroy Solórzano contra la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima; **a.2)** providencia de veintitrés de junio de dos mil cinco, identificada como GF-providencia-ciento cuarenta y uno (GF-providencia-141) dentro del expediente GF– ciento veintiuno uno – cero cinco (GF-121-05), en la que se ordena la reconexión del servicio de energía eléctrica, por denuncia formulada por Elisa María Monroy Solórzano; **a.3)** cédula de notificación a través de la cual la Comisión Nacional de Energía Eléctrica hace saber a la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima, el contenido de la resolución anterior; **a.4)** acta notarial autorizada en esta ciudad el siete de septiembre de dos mil cinco por la notaria Ingrid Alejandra Martínez Rodas, mediante la cual se hizo constar que el suministro de energía eléctrica hasta esa fecha aún no había sido reestablecido; **a.5)** memorial presentado por la postulante del amparo a través del que interpuso recurso de revocatoria contra la resolución identificada en la literal a.2 de este apartado; **a.6)** resolución de siete de septiembre de dos mil cinco identificada como GF – Providencia – doscientos quince (GF-Providencia-215), contra la que se interpuso recurso de revocatoria, y su respectiva cédula de notificación; **a.7)** resolución de diecinueve de septiembre de dos mil cinco, identificada como GF – Providencia – doscientos veintiuno (GF-Providencia-221), donde declara que por improcedente no ha lugar al recurso de revocatoria interpuesto contra la resolución de siete de septiembre de dos mil cinco, y su respectiva cédula de notificación; **b)** fotocopias de las siguientes resoluciones: **b.1)** sentencia de treinta de septiembre de dos mil cinco, dentro del amparo ciento ocho – dos mil cinco (108-2005), dictada por el Juzgado Quinto de Primera Instancia del Ramo Civil; **b.2)** sentencia dictada por el Juzgado Quinto de Primera Instancia del Ramo Civil, el diecisiete de mayo de dos mil tres, dentro del proceso de amparo siete – dos mil tres (7-2003); **b.3)** sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad, el diecinueve de junio de dos mil uno, dentro del expediente setecientos dos – dos mil uno (702-2001); **b.4)** sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad el catorce de agosto de dos mil uno, dentro del expediente cuatrocientos sesenta y nueve – dos mil uno (469-2001); **b.5)** sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad el veintinueve de enero de dos mil cuatro, dentro del expediente novecientos nueve – dos mil tres (909-2003); **c)** presunciones legales y humanas que de los hechos probados se deriven. **E) Sentencia de primer grado:** el tribunal consideró: “... Al hacer un análisis de las pruebas aportadas al proceso se determina que la empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima, fue notificada con fecha cuatro de julio del dos mil cinco de una resolución dictada por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica dentro del expediente GF guión ciento veintiuno guión cero cinco de fecha veintitrés de junio del dos mil cinco. En virtud de no estar conforme con su contenido, la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima, interpuso recurso de revocatoria el catorce de septiembre del dos mil cinco. En resolución de fecha diecinueve de septiembre del dos mil cinco, la autoridad impugnada resolvió rechazar in limine dicho recurso por ser una providencia de trámite. Al hacer el estudio respectivo se determina que la Ley de lo Contencioso Administrativo establece en el artículo 17 que ‘los recursos administrativos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizado o descentralizada o autónoma...’ En el artículo 7 del mismo cuerpo normativo se establece que ‘Procede el recurso de revocatoria en contra de las resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico

dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma. Se interpondrá dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución en memorial dirigido al órgano administrativo que la hubiere dictado. Por consiguiente, se establece que la autoridad impugnada actuó en exceso de las facultades legalmente atribuidas, puesto que rechazó in limine por improcedente el recurso de revocatoria, teniendo la obligación legal de elevar las actuaciones al superior jerárquico de conformidad con lo establecido en los artículos 7 y 8 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. El caso analizado está contemplado específicamente en el artículo 10 literales d) y f) de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, razón por la cual procedente resulta otorgar la protección solicitada. En el mismo sentido se ha pronunciado la Honorable Corte de Constitucionalidad en las sentencias dictadas dentro de los expedientes novecientos nueve guión dos mil tres de fecha veintinueve de enero del dos mil cuatro y dos mil doscientos sesenta y cinco guión dos mil cuatro de fecha diez de mayo del dos mil cinco. La Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad prevé que la condena en costas es obligatoria cuando se declare procedente el amparo. Que podrá exonerarse al responsable cuando, entre otros casos, a juicio del tribunal, se haya actuado con evidente buena fe. En el caso que se resuelve, la Juez estima que la autoridad impugnada actuó con evidente buena fe...". **Y resolvió: "...I) Otorga** amparo a la entidad Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima en contra de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica. **II)** En consecuencia: a) Se le restituye en el goce de sus derechos; **b)** No afecta al accionante la resolución emitida por la autoridad impugnada con fecha diecinueve de septiembre del dos mil cinco y que constituye el acto reclamado; c) Se conmina a la autoridad impugnada a que al estar firme este fallo, dé trámite inmediato al recurso de revocatoria interpuesto por el postulante y eleve las actuaciones al Ministerio de Energía y Minas dentro del plazo establecido en el Ley de lo Contencioso Administrativo, bajo apercibimiento de que en caso de incumplimiento, incurrirá en una multa de cuatro mil quetzales, sin perjuicio de las demás responsabilidades civiles y penales consiguientes. **II.** Se exige a la autoridad impugnada del pago de las costas procesales causadas..."

III. APELACIÓN

La autoridad impugnada apeló.

IV. ALEGATOS EN EL DÍA DE LA VISTA

A) La entidad postulante reiteró los argumentos vertidos en la acción de amparo, agregando que el recurso de revocatoria procede en contra de resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma, por lo que la Comisión Nacional de Energía Eléctrica al proceder a su rechazo, transgredió el artículo 12 de la Constitución Política de la República. Solicitó se declare sin lugar el recurso de apelación intentado y como consecuencia se confirme el fallo apelado. **B) La autoridad impugnada** manifestó que: **i)** la Ley de lo Contencioso Administrativo a efecto de brindar la protección procesal tanto para el órgano administrativo como para el administrado dividió las resoluciones en providencias de trámite y resoluciones de fondo, por lo que el recurso de reposición como el de revocatoria sólo procede en contra de las resoluciones y siempre que las mismas sean de fondo; **ii)** en ningún momento se violó el derecho de defensa del

amparista al rechazar un recurso improcedente, ya que lo anterior obedece al cumplimiento del debido proceso; sucedería lo contrario si se aceptara la tesis de que son recurribles todas las resoluciones sin excepción y que los órganos administrativos y los judiciales tienen la obligación de darle a todo el trámite correspondiente, lo que implicaría que jamás se podrían ejecutar las resoluciones; **iii)** no se ha vedado el derecho de petición ya que una cosa es que se tenga el derecho de petición y otra muy distinta es que la autoridad tenga que entrar a conocer un recurso que no corresponde de conformidad con la Ley o que esté obligada a resolver conforme la pretensión incoada. Solicitó se revoque la sentencia apelada y se deniegue el amparo promovido. **C) El Ministerio Público** manifestó que está de acuerdo con lo considerado y resuelto por el Tribunal Constitucional de primer grado en sentencia emitida el doce de diciembre de dos mil cinco, mediante la cual se declara procedente el amparo de mérito. Solicitó se declare sin lugar el recurso de apelación intentado y como consecuencia se confirme el fallo apelado.

CONSIDERANDO:

-I-

El amparo no es procedente cuando del estudio de las actuaciones se evidencia que la autoridad contra la que se acude en amparo ha actuado en ejercicio de las facultades legales y, en su proceder no se advierte violación a derechos que la Constitución y las leyes garantizan.

-II-

En el presente caso, la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima, acude en amparo contra la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, y denuncia que en la resolución impugnada dictada en el procedimiento administrativo identificado como expediente GF – ciento noventa y ocho – dos mil cinco (GF-198-2005), ésta ha violado sus derechos al debido proceso y de petición, al rechazar de plano un recurso de revocatoria interpuesto contra la resolución inicial dictada en el mismo, con el argumento de que no era recurrible, puesto que a juicio de la citada autoridad, de conformidad con lo establecido en el artículo 7º. de la Ley de lo Contencioso Administrativo, únicamente procede el mismo contra las resoluciones finales.

Al respecto señala la actora, se ha violado el contenido del artículo 7 precitado, el cual prevé la procedencia del citado recurso contra las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizado o autónoma, sin imponer como condición el que se trate de resoluciones finales.

Del análisis de las constancias procesales, esta Corte advierte que Elisa María Monroy Solórzano presentó una denuncia contra la postulante del amparo, atribuyéndole a la misma una serie de hechos entre ellos el haberle suspendido el servicio de energía eléctrica. La autoridad impugnada inició el trámite de la citada denuncia, ordenando en la primera resolución la reconexión del servicio suspendido, a efecto de evitar daños irreparables a la usuaria, y sin que esto la eximiera de cumplir con las obligaciones que

derivaran del uso de la citada energía. Asimismo, confirió audiencia por cinco días a la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima, para que se pronunciara al respecto. Contra esta resolución se promovió el recurso de revocatoria, cuyo rechazo ha originado el presente amparo.

Lo anterior permite advertir que se ha iniciado un procedimiento que deberá cumplir en su tramitación con las etapas legalmente establecidas, dentro de las cuales se deberá observar el derecho de audiencia de las partes y el debido proceso. A ese respecto puede señalarse que ya en la primera resolución se advierte la oportunidad de defensa de la denunciada, puesto que a ésta se ha conferido audiencia por cinco días. Asimismo, se prevé en la misma resolución que deberán practicarse cuantas diligencias sean necesarias para la resolución de la denuncia: De lo anterior deriva que la autoridad impugnada, en el estado procesal en que se encuentran las actuaciones no ha tomado una decisión sobre el asunto, ni a favor ni en contra de ninguna de las partes, sencillamente está indagando sobre el particular, a efecto de incorporar al expediente todos los elementos de convicción previo a resolver, garantizando la intervención plena de los involucrados. Será cuando esta fase concluya que ya estará en posibilidad de pronunciarse al respecto.

Por otra parte, la Ley de lo Contencioso Administrativo contempla los recursos susceptibles de ser interpuestos contra las resoluciones de la administración y sobre la naturaleza de éstas, hace un distingo entre providencias de trámite y resoluciones de fondo, dando a entender que éstas últimas lo serán cuando contengan una decisión sobre el fondo del asunto en cuestión.

En conclusión, esta Corte estima que el asunto a dilucidar consiste en definir si la resolución inicial dictada en un procedimiento administrativo, es susceptible de ser impugnada mediante los recursos administrativos, ya que de ello dependerá la procedencia o no de la presente acción.

Como providencias de trámite, han sido calificadas aquellas resoluciones que impulsan el proceso y que lo van conduciendo a la resolución que resolverá en definitiva el asunto en cuestión; en ese sentido, las providencias serían aquellas resoluciones administrativas que admiten a trámite una petición, que fijan plazo para subsanar deficiencias, que confieren audiencias a las partes dentro del trámite de un recurso, las que remiten el expediente a otra dependencia del Estado; en fin, todas aquellas que están resolviendo incidencias propias del proceso, pero que todavía no se refieren a la denegatoria o a la estimatoria de la petición, de la denuncia o del recurso; en otras palabras, serán aquellas que no ponen fin al asunto. Las resoluciones de fondo, por su parte, son las que, con efectos constitutivos o declarativos, deciden todas las cuestiones administrativas que vinculan al administrado, entre las cuales se encuentran aquellas que resuelven en definitiva las pretensiones y los medios de impugnación interpuestos. Confrontando la resolución atacada, a la luz de la premisa antes expuesta, esta Corte arriba a la conclusión de que la resolución de mérito no resuelve en definitiva la denuncia formulada, ni el procedimiento promovido, sino que, con ella, se inicia el trámite del mismo, y en su contenido se advierte que cumple con observar el

derecho de defensa de la entidad postulante, al permitirle la oportunidad de expresar todo aquello de acuerdo con sus intereses. Como no resuelve el asunto en cuestión, no contiene materia que pudiera ser resuelta por la autoridad administrativa superior, por ello se concluye que bien hizo la autoridad impugnada al rechazar de plano el recurso de revocatoria interpuesto en su contra, ya que la misma no sólo inicia el trámite del procedimiento sino que cumple con impulsar el proceso que habrá que sustanciarse antes de resolverse en definitiva la cuestión administrativa.

En ese sentido, será cuando el asunto se resuelva que habrá oportunidad para que la parte que se considera afectada pueda interponer el recurso correspondiente.

Esta Corte reiteradamente ha sostenido que no concurre agravio alguno cuando la autoridad ha actuado conforme sus facultades y su proceder no entraña violación alguna reparable por esta vía. En el presente caso, no existiendo violación alguna, que amerite el otorgamiento del amparo solicitado el mismo debe denegarse.

-III-

La peticionaria señala que esta Corte ha resuelto en casos similares al presente la posibilidad de impugnar a través de la revocatoria la primera resolución que se dicte dentro de un procedimiento administrativo. A pesar de que en el caso concreto no se determinó la existencia de jurisprudencia, por encontrarnos frente a tres fallos sucesivos contestes en el mismo sentido, esta Corte estima pertinente señalar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, este Tribunal podrá separarse de su propia jurisprudencia, razonando la innovación, lo que ha sucedido, en el caso de análisis, en el cual se separa del criterio vertido en el expediente novecientos nueve – dos mil tres (909-2003), que se cita por la accionante, por las razones que se expusieron en el considerando anterior, el cual se considera acorde con las garantías del debido proceso y del derecho de defensa, y en consonancia con lo establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

El criterio que se sostiene en este fallo se ha mantenido también en las sentencias dictadas dentro de los expedientes un mil setenta – dos mil tres (1070-2003), y un mil cuatrocientos dieciséis – dos mil tres (1416-2003).

-IV-

Como consecuencia de lo anterior, es procedente denegar el amparo solicitado, por lo que habiéndose otorgado en primera instancia, debe revocarse la sentencia apelada y dictar la que en derecho corresponde. En cuanto a la condena en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 45 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, podrá exonerarse al responsable cuando la interposición del mismo se base en jurisprudencia previamente sentada, razón que impone la exoneración de la misma, y por la cual tampoco se impone multa a los abogados patrocinantes de la acción intentada.

LEYES APLICABLES:

Artículos citados y 265, 268 y 272 inciso c) de la Constitución Política de la República de Guatemala; 8o, 10, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 56, 57, 149, 163 inciso c) 185 y 186 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y 17 del Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO:

La Corte de Constitucionalidad con base en lo considerado y leyes citadas **resuelve: I) Revoca** la sentencia apelada, consecuentemente: **a)** deniega el amparo promovido por la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima; **b)** No se condena en costas a la postulante ni se impone multa a sus abogados patrocinantes. **II)** Notifíquese y con certificación de lo resuelto devuélvase los antecedentes.

JUAN FRANCISCO FLORES JUÁREZ
PRESIDENTE

RODOLFO ROHRMOSER VALDEAVELLANO
HERRERA

MAGISTRADO
(Voto Disidente Razonado)

SAÚL DIGHERO

MAGISTRADO

MARIO GUILLERMO RUIZ WONG

MAGISTRADO

TOBAR

CIPRIANO FRANCISCO SOTO

MAGISTRADO

LUIS DE JESÚS HERNÁNDEZ TORRES
SECRETARIO GENERAL

ANEXO C

APELACIÓN DE SENTENCIA DE AMPARO

EXPEDIENTE 730-2006

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD: Guatemala, diez de mayo de dos mil seis.

En apelación y con sus antecedentes, se examina la sentencia de siete de marzo de dos mil seis, dictada por el Juzgado Segundo de Primera Instancia del Ramo Civil, Constituido en Tribunal de Amparo, en el amparo promovido por Distribuidora de Electricidad de Oriente, Sociedad Anónima, a través de su Gerente General y representante legal Aldo Estuardo García Morales contra la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE). La entidad postulante actuó con el patrocinio de los abogados Paola Castillo de León, Jorge Mario Colindres Sandoval y Pablo Alberto Maldonado Ericastilla.

ANTECEDENTES

I. EL AMPARO

A) Interposición y autoridad: presentado en el Juzgado Segundo de Primera Instancia del Ramo Civil, de este departamento, el treinta de diciembre de dos mil cinco. **B) Acto reclamado:** resolución de veintiocho de noviembre de dos mil cinco, emitida por la autoridad impugnada dentro del expediente administrativo número GF – ochocientos sesenta y siete – cero cuatro, (GF–868–04), a través de la cual no se admitió para su trámite la revocatoria interpuesta por el postulante contra la resolución que inicia un proceso sancionatorio en su contra, le confiere audiencia por diez días y ordena admita para su trámite la solicitud de servicio de energía eléctrica presentado por Edgar Rolando García Rentería, debiendo conectar el mismo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes de notificado de la citada resolución. **C) Violaciones que denuncia:** derechos de defensa, libertad de comercio e industria. **D) Hechos que motivan el amparo:** de lo expuesto por la *postulante* se resume: **a)** el veintiuno de noviembre de dos mil cinco, la autoridad impugnada inició un proceso sancionatorio en su contra, el cual tiene como origen una denuncia presentada por Edgar Rolando García Rentería; **b)** al proceder a revisar el contenido de la resolución frente a lo solicitado por el denunciante advirtió incongruencia, razón por la cual promovió revocatoria contra la citada resolución; **c)** el veintiocho de noviembre de dos mil cinco, se resolvió por la autoridad impugnada no admitir el recurso de revocatoria planteado, porque a su juicio la resolución impugnada constituye una providencia y no una resolución final dictada dentro de un procedimiento administrativo; **d)** el artículo 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, establece que las resoluciones serán providencias o resoluciones de fondo, siendo ambas impugnables por vía del recurso de revocatoria, según lo establecido en el artículo 17 de la precitada ley, de esa cuenta al rechazar la citada impugnación violó su derecho de defensa y al debido proceso. Solicitó se declare con lugar el amparo y como consecuencia se ordene a la autoridad impugnada dejar sin efecto la resolución de veintiocho de noviembre de dos mil cinco. **E) Uso de recursos:** ninguno. **F) Casos de procedencia:** invocó los contenidos en los incisos a) y h) del artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. **G) Leyes violadas:** citó los artículos 12 y 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 4 y 7 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

II. TRÁMITE DEL AMPARO

A) Amparo provisional: no se otorgó. **B) Terceros interesados:** no hubo. **C) Informe circunstanciado:** la autoridad impugnada *informó:* **a)** el diez de diciembre de dos mil cuatro Edgar Rolando García Rentería presentó denuncia contra Distribuidora de Electricidad de Oriente, Sociedad Anónima, exponiendo que ésta se negaba a dar trámite a una solicitud de instalación del servicio de energía eléctrica en las instalaciones de un beneficio de café que posee dentro de la Finca El Chorro, ubicada en el municipio de Barberena, departamento de Santa Rosa; **b)** señala el solicitante que la postulante del amparo adujo que dentro de esa finca residía otra persona que presentaba una deuda con esa Distribuidora; **c)** el dieciséis de diciembre del citado año se admitió para su trámite la referida denuncia, confiriéndose audiencia a la postulante, quien no hizo uso de la misma; **d)** el veinticuatro de mayo de dos mil cinco se presentó Edgar Rolando García Rentería ante la Comisión, adjuntando una serie de facturas, que han sido efectivamente canceladas, por personas que habitan dentro de la Finca, en la cual solicita la instalación del servicio de energía eléctrica, las cuales corresponden a siete usuarios; **e)** se realizó una inspección técnica dentro de la citada finca, encontrándose la existencia de tres servicios instalados, los cuales se encuentran suspendidos sin ninguna deuda pendiente, y uno, en ese mismo estado, pero con un adeudo a favor de la postulante por la cantidad de ciento quince mil cuatrocientos ochenta y nueve quetzales exactos; **f)** Edgar Rolando García Rentería se presentó el veintiséis de octubre de dos mil cinco, nuevamente ante la Comisión adjuntando copia del rechazo de la solicitud formulada ante la Distribuidora, por lo que la Comisión le confirió nuevamente audiencia por cinco días a ésta, la que fue evacuada argumentando que en el lugar en el que se solicita la instalación de energía existe una deuda pendiente, razón por la cual no procede a prestar ese servicio, para evitar futuras defraudaciones en su contra; **g)** el veintiuno de noviembre de dos mil cinco se dictó providencia que inicia el proceso sancionatorio contra Distribuidora de Electricidad de Oriente, Sociedad Anónima, por no cumplir con su obligación de brindar el servicio de energía eléctrica reclamado, confiriéndosele audiencia por el plazo de diez días para que presentara sus argumentos; ordenándosele asimismo, conectar el citado servicio dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes de la notificación de esa providencia; **h)** la postulante promovió revocatoria contra esa providencia, por encontrarse en desacuerdo con su contenido, la que no fue admitida para su trámite, por pretender impugnar una resolución no susceptible de ser atacada por ese medio de impugnación de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley de lo Contencioso Administrativo; **i)** la autoridad impugnada estima que su resolución atacada a través del presente amparo, se encuentra apegada a derecho, puesto que la Ley de lo Contencioso Administrativo, dividió sus resoluciones en providencias de trámite y resoluciones de fondo, razón que implica la procedencia de los recursos de revocatoria y reposición únicamente contra las resoluciones de fondo, lo cual resulta lógico, si se considera que con posterioridad a la resolución de los referidos medios de impugnación procede el proceso contencioso administrativo y contra lo resuelto en éste casación; **j)** la Corte de Constitucionalidad ha confirmado esta jurisprudencia al afirmar que no es procedente impugnar a través de la revocatoria o reposición la resolución que inicia el trámite de un proceso sancionatorio, lo que consta en sentencia de ocho de septiembre de dos mil tres, dictada dentro del expediente un mil setenta – dos mil tres (1070-2003).

D) Pruebas: **a)** fotocopia simple de actuaciones producidas dentro del expediente administrativo identificado con el número GF – ochocientos sesenta y siete –cuatro (GF-867-04) de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, consistentes en: **a.1)** denuncia presentada por Edgar Rolando García Rentería, la cual le dio inicio al citado expediente; **a.2)** providencia emitida por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica el veintiuno de noviembre de dos mil cinco, y su notificación a la citada Distribuidora; **a.3)** memorial de veinticinco de noviembre de dos mil cinco, a través del cual se interpuso revocatoria contra la providencia individualizada en el inciso anterior; **a.4)** providencia emitida por la autoridad impugnada el veintiocho de noviembre de dos mil cinco, que constituye el acto reclamado; **a.5)** memorial presentado por Edgar Rolando García Rentería, el dos de diciembre de dos mil cinco; **b)** presunciones legales y humanas que de los hechos probados se deriven. **E) Sentencia de primer grado:** el tribunal consideró: *“...la entidad postulante por medio de su Representante Legal, manifiesta como acto reclamado la resolución administrativa de fecha veintiocho de noviembre del año dos mil cinco, emitida por la COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA ELÉCTRICA, por medio de la cual se resuelve no admitir para su trámite el recurso de Revocatoria solicitado. Por lo que al proceder a valorar la prueba documental ofrecida y aportada se establece que, efectivamente en autos aparece la fotocopia simple de la resolución de fecha veintiocho de noviembre de dos mil cinco, emitida por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, identificada como número GF – ochocientos sesenta y siete guión cero cuatro, la cual en su numeral romano IV) indica que por improcedente, no ha lugar al trámite del recurso de revocatoria incoado, en virtud de que lo que pretende impugnar Distribuidora de Electricidad de Oriente, Sociedad Anónima es una providencia de trámite, siendo esta resolución, como se señaló con anterioridad, el acto reclamado por el recurrente. En ese sentido, cabe señalar que en el Derecho Administrativo, se denomina providencia a la disposición que toma la autoridad administrativa para hacer lo necesario y lo más conveniente antes de dictar la resolución definitiva; y denomina a la resolución definitiva aquella que dicta la autoridad administrativa y que equivale a la decisión tomada para resolver determinado problema planteado en el escrito de petición o de impugnación. De conformidad con el artículo 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, las resoluciones serán providencias de trámite y resoluciones de fondo, por lo tanto al haber resuelto de esa manera la autoridad recurrida, lo hizo en atención a lo regulado en la ley, toda vez que la resolución emitida e impugnada mediante el recurso de revocatoria, es una providencia fechada veintiuno de noviembre del año dos mil cinco, la cual le da trámite al procedimiento sancionatorio en contra de la entidad postulante, siendo ésta la razón por la cual el recurso de revocatoria fue improcedente, en virtud de no tratarse de una resolución definitiva. Esta situación también hace notoriamente improcedente la acción constitucional de amparo interpuesta, debido a que la resolución que estima el recurrente, le causa agravio, no ha conculcado de manera alguna los derechos constitucionales de legítima defensa y debido proceso que a la entidad postulante le asisten, por lo que el amparo solicitado debe ser denegado...”* Y resolvió: **“...I) DENIEGA EL AMPARO** solicitado por la entidad **DISTRIBUIDORA DE ELECTRICIDAD DE ORIENTE, SOCIEDAD ANÓNIMA**, por medio de su Representante Legal. **II) CONDENA AL PAGO DE LAS COSTAS** causadas en la presente acción de amparo, a la entidad **DISTRIBUIDORA DE ELECTRICIDAD DE ORIENTE, SOCIEDAD ANÓNIMA**, por medio de su

Representante Legal. III) Impone a cada uno de los Abogados que patrocinaron la presente Acción Constitucional de Amparo, la multa de un mil quetzales la cual deberán hacer efectiva en las cajas de la Tesorería del Organismo Judicial dentro de los tres días siguientes de encontrarse firme el presente fallo...”

III. APELACIÓN

La postulante del amparo apeló.

IV. ALEGATOS EN EL DÍA DE LA VISTA

A) La postulante reiteró los argumentos vertidos en el memorial de interposición de la acción de amparo, adicionando que: **a)** no comparte el criterio vertido por el tribunal de primer grado en amparo, toda vez que el mismo atenta contra la seguridad jurídica, debido a que el artículo 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo es claro al señalar que las resoluciones de la administración serán providencias de trámite o resoluciones de fondo. Asimismo, el artículo 17 del citado cuerpo legal prevé que los recursos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración, sin excluir las providencias de trámite, como resoluciones susceptibles de ser impugnadas a través de esos recursos; **b)** existe jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad en la que se afirma que tanto las providencias de trámite como las resoluciones de fondo, son susceptibles de ser impugnadas a través de los recursos que prevé la Ley de lo Contencioso Administrativo, criterio vertido en la sentencia dictada por ese Tribunal el ocho de febrero de dos mil cinco, dentro del expediente un mil seiscientos treinta y siete dos mil tres, (1637-2003). Solicitó se revoque el fallo apelado, dictándose el que conforme a derecho corresponde, en el que se otorgue el amparo y se ordene a la autoridad impugnada dé trámite al recurso de revocatoria promovido. **B) La autoridad impugnada** reiteró los argumentos expuestos en el informe circunstanciado vertido en primera instancia y adicionó que existe jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad en la que se afirma que no existe violación al debido proceso al rechazar para su trámite la revocatoria interpuesta contra una resolución que inicia un expediente administrativo, criterio sostenido en la sentencia de ocho de septiembre de dos mil tres dentro del expediente un mil setenta – dos mil tres y reiterado en sentencia de siete de marzo de dos mil seis, a través de la cual se conoció en apelación la dictada por el Juzgado Segundo de Primera Instancia del Ramo Civil dentro del expediente sesenta y cinco – dos mil cinco. Solicitó se confirme el fallo apelado, y como consecuencia, se deniegue el amparo promovido. **C) El Ministerio Público** manifestó que: **a)** de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, las resoluciones serán providencias de trámite y resoluciones de fondo, por lo tanto al haber resuelto como lo hizo la autoridad impugnada al emitir el acto reclamado, no infringió la ley, puesto que la resolución atacada a través de revocatoria, fue la que admitió para su trámite un procedimiento sancionatorio seguido contra la postulante, contra la cual no procede el recurso intentado, por lo que al haberse rechazado, no se aprecia lesión al debido proceso; **b)** la autoridad impugnada actuó dentro de sus facultades al emitir la resolución contra la que se reclama, lo que impone la denegatoria de la acción intentada. Solicitó se confirme el fallo apelado.

CONSIDERANDO:

-I-

El amparo no es procedente cuando del estudio de las actuaciones se evidencia que la autoridad contra la que se acude en amparo ha actuado en ejercicio de las facultades legales y, en su proceder no se advierte violación a derechos que la Constitución y las leyes garantizan.

-II-

En el presente caso, Distribuidora de Electricidad de Oriente, Sociedad Anónima acude en amparo contra la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, y denuncia que en la resolución impugnada, dictada dentro del procedimiento administrativo identificado como expediente GF – ochocientos sesenta y siete – cero cuatro (GF-867-04), ésta ha violado sus derechos al debido proceso y de petición, al rechazar de plano un recurso de revocatoria interpuesto contra la resolución inicial dictada en el mismo, con el argumento de que no era recurrible, puesto que a juicio de la citada autoridad, de conformidad con lo establecido en el artículo 7º de la Ley de lo Contencioso Administrativo, únicamente procede el mismo contra las resoluciones finales, dictadas en la administración.

Al respecto, señala la actora violado el contenido del artículo 7º precitado, el cual prevé la procedencia del citado recurso contra las resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tengan superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma, sin imponer como condición el que se trate de resoluciones finales.

Del análisis de las constancias procesales, esta Corte advierte que Edgar Rolando García Rentería presentó una denuncia contra la postulante del amparo, atribuyéndole la omisión en instalarle el servicio de energía eléctrica. La autoridad impugnada, agotada la investigación sumaria respectiva, y estimando la existencia de elementos suficientes para formular cargos, inició proceso sancionatorio contra la postulante, por no cumplir con su obligación de brindar el servicio de energía eléctrica de acuerdo a lo establecido en el marco legal vigente. Asimismo, confirió audiencia por diez días a Distribuidora de Electricidad de Oriente, Sociedad Anónima, para que se pronunciara sobre el cargo formulado y presentara sus argumentos de hecho y de derecho al respecto. Contra esta resolución se promovió el recurso de revocatoria, cuyo rechazo ha originado el presente amparo.

Lo anterior permite advertir que se ha iniciado un procedimiento que deberá cumplir en su tramitación con las etapas legalmente establecidas, dentro de las cuales se deberá observar el derecho de audiencia de las partes y el debido proceso. A ese respecto, puede señalarse que ya en la primera resolución se advierte la oportunidad de defensa de la denunciada, puesto que a ésta se ha conferido audiencia por diez días. Asimismo se prevé en la misma resolución, que deberán practicarse cuantas diligencias sean necesarias para la resolución de la denuncia; de lo anterior deriva, que la autoridad impugnada, en el estado procesal en el que se encuentran las actuaciones no ha adoptado decisión definitiva sobre el asunto, ni a favor ni en contra de ninguna de las

partes, sino que se encuentra recabando prueba, a efecto de incorporar al expediente todos los elementos de convicción previo a resolver, garantizando la intervención plena de los involucrados. Será cuando esta fase concluya que se encontrará en posibilidad de pronunciarse al respecto.

Por otra parte, la Ley de lo Contencioso Administrativo contempla los recursos susceptibles de ser interpuestos contra las resoluciones de la administración y sobre la naturaleza de éstas, hace un distingo entre providencias de trámite y resoluciones, dando a entender que éstas últimas lo serán cuando contengan una decisión sobre el fondo del asunto en cuestión.

En conclusión esta Corte, estima que el asunto a dilucidar consiste en definir si la resolución inicial dictada en un procedimiento administrativo, es susceptible de ser impugnada mediante los recursos administrativos, ya que de ello dependerá la procedencia o no de la presente acción.

Como providencias de trámite, han sido calificadas aquellas resoluciones que impulsan el proceso y que lo van conduciendo a la decisión que resolverá en definitiva el asunto en cuestión; en ese sentido, las providencias serían aquellas resoluciones administrativas que admiten a trámite una petición, que fijan plazo para subsanar deficiencias, que confieren audiencias a las partes dentro del trámite de un recurso, las que remiten el expediente a otra dependencia del Estado; en fin, todas aquellas que están resolviendo incidencias propias del proceso, pero que todavía no se refieren a la denegatoria o a la estimatoria de la petición, de la denuncia, de la sanción o del recurso, en otras palabras, serán aquellas que no ponen fin al asunto. Las resoluciones de fondo, por su parte, son las que, con efectos constitutivos o declarativos, deciden todas las cuestiones administrativas que vinculan al administrado, entre las cuales se encuentran aquellas que resuelven en definitiva las pretensiones y los medios de impugnación interpuestos. Confrontando la resolución atacada, con la premisa antes expuesta, esta Corte arriba a la conclusión que la resolución de mérito no resuelve en definitiva el proceso sancionatorio seguido contra la postulante, sino que, con ella, se inicia el trámite del mismo, y en su contenido se advierte que cumple con observar el derecho de defensa de la entidad postulante, al permitirle la oportunidad de expresar todo aquello de acuerdo con sus intereses. Como no resuelve el asunto en cuestión, no contiene materia que pudiera ser resuelta por la autoridad administrativa superior, por ello se concluye que bien hizo la autoridad impugnada al rechazar de plano el recurso de revocatoria interpuesto en su contra, ya que la misma no sólo inicia el trámite del procedimiento sino que cumple con impulsar el proceso que habrá que sustanciarse antes de resolverse en definitiva la cuestión administrativa.

En ese sentido, será cuando el asunto se resuelva que habrá oportunidad para que la parte que se considera afectada pueda interponer el recurso correspondiente.

Esta Corte reiteradamente ha sostenido que no concurre agravio alguno cuando la autoridad ha actuado conforme sus facultades y su proceder no entraña violación

alguna reparable por esta vía. En el presente caso, no existiendo violación alguna, que amerite el otorgamiento del amparo solicitado el mismo debe denegarse.

-III-

La peticionaria señala en el alegato señalado para la vista en segunda instancia dentro del amparo, que esta Corte ha resuelto en casos similares al presente la posibilidad de impugnar a través de la revocatoria la primera resolución que se dicte dentro de un procedimiento administrativo. A pesar de que en el caso concreto, no se determinó la existencia de jurisprudencia, por encontrarnos frente a tres fallos sucesivos contestes en el mismo sentido, esta Corte estima pertinente señalar, que de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad este Tribunal podrá separarse de su propia jurisprudencia, razonando la innovación, lo que sucedió en el fallo dos mil ochocientos ochenta y tres – dos mil cinco, de siete de marzo de dos mil seis, en el cual se afirmaron argumentos similares al expuesto en el caso concreto, separándose del criterio vertido por esta Corte dentro del expediente novecientos nueve – dos mil tres (909-2003), en el cual se expone criterio similar al citado por la accionante en su alegato del día para la vista para fundamentar su pretensión. El criterio que en este fallo se sustenta, constituye jurisprudencia de esta Corte, respaldada además de la sentencia precitada, en las resoluciones dictadas dentro de los expedientes tres mil veintiocho, tres mil ciento diez ambos – dos mil cinco, y cuatrocientos catorce – dos mil seis, de siete, veintidós y veintisiete de marzo de dos mil seis, respectivamente.

-IV-

En cuanto a la condena en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 45 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad podrá exonerarse al responsable, cuando la interposición del mismo se base en jurisprudencia previamente sentada, razón que impone la exoneración de la misma al interponente, puesto que éste señaló en sus alegatos, criterios vertidos por esta Corte en un fallo anterior, el cual ha sido variado por este Tribunal, según se expuso en la jurisprudencia citada, razón por la cual tampoco se impone multa a los abogados patrocinantes de la acción intentada. Como consecuencia de lo anterior, es procedente denegar el amparo solicitado, por lo que habiéndose resuelto en ese sentido el Tribunal de primer grado, debe confirmarse la sentencia apelada, con la modificación de revocar la condena en costas y multa a los abogados patrocinantes, por las razones antes consideradas.

LEYES APLICABLES

Artículos citados y 265, 268 y 272 inciso c) de la Constitución Política de la República de Guatemala; 8º, 10, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 56, 57, 149, 163 inciso c) 185 y 186 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y 17 del Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO

La Corte de Constitucionalidad con base en lo considerado y leyes citadas resuelve: **I) Confirma** el numeral I) de la sentencia apelada, en cuanto **deniega** el amparo solicitado por la entidad Distribuidora de Electricidad de Oriente, Sociedad Anónima. **II) Revoca** los numerales II) y III) de la sentencia apelada, y resolviendo conforme a derecho: a) No se condena en costas a la postulante, y b) No se impone multa a sus abogados patrocinantes. **III)** Notifíquese y con certificación de lo resuelto devuélvase los antecedentes.

ALEJANDRO MALDONADO AGUIRRE
PRESIDENTE

JUAN FRANCISCO FLORES JUÁREZ
MAGISTRADO

ROBERTO MOLINA BARRETO
MAGISTRADO

CIPRIANO FRANCISCO SOTO TOBAR
MAGISTRADO

VINICIO RAFAEL GARCÍA PIMENTEL
MAGISTRADO

MARTÍN RAMÓN GUZMÁN HERNÁNDEZ
SECRETARIO GENERAL

ANEXO D
APELACIÓN DE SENTENCIA EN AMPARO

EXPEDIENTE 2458-2006

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD: Guatemala, diecinueve de octubre de dos mil seis.

En apelación y con copia de sus antecedentes, se examina la sentencia de veinte de junio de dos mil seis, dictada por el Juzgado Quinto de Primera Instancia del Ramo Civil, constituido en Tribunal de Amparo, en la acción homónima promovida por Eddy Aroldo Higueros Zamora, en su calidad de propietario de la empresa mercantil denominada “La Lonchera”, contra la Junta de Licitación número cero cero cinco guión dos mil seis, promovida por la Dirección General del Sistema Penitenciario. El postulante actuó con el patrocinio de la Abogada Claudia María Murga Arroyave.

ANTECEDENTES

I. EL AMPARO

A) Interposición y autoridad: presentado en el Juzgado Quinto de Primera Instancia del Ramo Civil el ocho de mayo de dos mil seis. **B) Acto reclamado:** resolución trescientos once (311) de dos de mayo de dos mil seis, por medio de la cual la autoridad impugnada resolvió declarar sin lugar el recurso de revocatoria interpuesto por el postulante en virtud de que a juicio de ésta, de conformidad con lo establecido en el artículo 99 de la Ley de Contrataciones, los únicos recursos que pueden interponerse contra lo resuelto por la Junta de Licitación son los de aclaración y ampliación. **C) Violaciones que denuncia:** derechos de defensa, al debido proceso y petición. **D) Hechos que motivan el amparo:** de lo expuesto por el accionante se extrae lo siguiente: **a)** participó como oferente en la licitación cero cero cinco guión dos mil seis (005-2006) promovida por la Dirección General del Sistema Penitenciario, relacionada con el suministro de alimentación servida a los privados de libertad, personal de seguridad y administrativo de los diferentes centros penales a cargo de dicha dirección; **b)** presentó la oferta más conveniente para los intereses del Estado, tal como consta en el acta de recepción de ofertas, sin embargo el veinte de abril de dos mil seis fue notificado de la resolución contenida en el acta veintiocho – dos mil seis (28-2006), de diecisiete de abril de dos mil seis, por medio de la cual la Junta de Licitación adjudicó la licitación a la empresa Procesadora de Alimentos Feso, Sociedad Anónima; **c)** se descalificó al postulante, por el supuesto incumplimiento de requisitos legales, razón por la cual promovió recurso de revocatoria de conformidad con lo establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo, cumpliéndose en su interposición con los requisitos formales y temporales para su promoción; **d)** el tres de mayo fue notificado de la resolución trescientos once (311) de dos de mayo de dos mil seis, por medio de la cual, la autoridad impugnada resolvió ilegalmente y en violación a las leyes que regulan el trámite del citado medio de impugnación, declarar sin lugar el mismo, por estimar que de conformidad con lo estipulado en el artículo 99 de la Ley de Contrataciones del Estado, los únicos recursos que podían interponerse contra lo resolución de

adjudicación son los de aclaración y ampliación; **e)** la Junta de Licitación debió admitir para su trámite el recurso mencionado, y elevar las actuaciones al Ministro de Gobernación, pues la misma posee superior jerárquico que puede conocer de la impugnación promovida; **f)** existe reiterada jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad en la que se ha afirmado que la Ley de lo Contencioso Administrativo ha derogado todos los recursos administrativos regulados en otras leyes, salvo las excepciones que ella misma prevé, por lo que en este caso resulta aplicable el de revocatoria establecido en la precitada Ley. Solicitó se otorgue el amparo y como consecuencia se deje en suspenso el acto reclamado, ordenándose a la Junta de Licitación relacionada admitir para su trámite el recurso de revocatoria interpuesto por el postulante. **E) Uso de recursos:** ninguno. **F) Casos de procedencia:** invocó los contenidos en los incisos a), b), c), d), e), f), g) y h) del artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. **G) Leyes violadas:** citó los artículos 12 y 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 7, 8, 11 y 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, 2 y 8 de la Ley del Organismo Judicial.

II. TRÁMITE DEL AMPARO

A) Amparo provisional: no se otorgó. **B) Terceros interesados:** Procuraduría General de la Nación. **D) Informe circunstanciado:** **a)** el diecisiete de febrero de dos mil seis se solicitó a través de formularios de pedido y remesa los servicios de alimentación servida para las personas privadas de libertad y personal de seguridad y administrativo de diferentes centros de detención del país; **b)** se emitieron los dictámenes técnicos y jurídicos, en los que se estableció que no existía objeción para continuar con el trámite respectivo, por lo que se solicitó al Ministro de Gobernación la aprobación de las bases de licitación cero cero tres dos mil seis (003-2006), lo que así se realizó habiéndose publicado las mismas en el sistema de Guatecompras, donde se fijó como última fecha para ofertar, el seis de abril del año en curso; **c)** a través de resolución ministerial cero cero trescientos sesenta y tres (00363) del Ministerio de Gobernación se nombró a los miembros de la Junta de licitación pública para ese evento, quienes en su oportunidad realizaron la apertura de plicas, contando con la presencia de los oferentes, así como del personal de transparencia, representantes del Ministerio de Gobernación y los medios de comunicación; **d)** previo a la adjudicación, se visitaron las instalaciones de los oferentes, no habiéndose podido realizar la inspección a la empresa propiedad del postulante del amparo, puesto que al constituirse en esa sede se indicó que no había personal que pudiera atenderles, lo que implicó que no se pudiera verificar si se contaba con capacidad para poder cumplir con los requerimientos hechos para el evento; **e)** se llevó a cabo la calificación y adjudicación de las ofertas presentadas de lo cual se dejó constancia en el acta administrativa treinta – dos mil seis (30-2006), de dieciocho de abril del año en curso, la cual fue publicada en Guatecompras y notificada oportunamente a los oferentes; **f)** el postulante del amparo promovió aclaración contra el acta de adjudicación relacionada, la cual fue declarada con lugar, así como la ampliación interpuesta, habiendo también promovido, recurso de revocatoria contra los puntos segundo, cuarto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo y onceavo del acta administrativa de adjudicación treinta – dos mil seis, el cual se declaró sin lugar a través de resolución trescientos diez de dos de mayo de dos mil seis, por estimar que de conformidad con lo establecido en el artículo 99 de la Ley de Contrataciones del Estado, los únicos recursos que pueden

interponerse contra las resoluciones de adjudicación son los de aclaración y ampliación. **D) Remisión de Antecedentes:** se remitió fotocopia certificada del expediente administrativo en el cual consta la licitación pública cero cero tres – dos mil seis (003-2006). **E) Prueba:** se relevó. **F) Sentencia de primer grado:** el Tribunal consideró: “...Al hacer el estudio respectivo se determina que de conformidad con el artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo los recursos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios de toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma. Así mismo, el artículo 7 del mismo cuerpo normativo establece la procedencia de recurso de revocatoria. En tal sentido, no obstante el artículo 99 de la Ley de Contrataciones del Estado regula la procedencia de los recursos de aclaración y ampliación, éste artículo fue modificado por incompatibilidad de disposiciones con el Decreto número 119-96 (Ley de lo Contencioso Administrativo) por ser una ley posterior y de conformidad con el artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial. Por lo expuesto se concluye que la Junta de Licitación cero cero cinco guión dos mil seis vulneró el principio del debido proceso al postulante al haber rechazado el recurso de revocatoria objeto de esta acción. En idéntico sentido se pronunció la Honorable Corte de Constitucionalidad en el expediente identificado con el número mil seiscientos treinta y cinco guión dos mil dos de fecha veintisiete de diciembre de dos mil dos...” **Y resolvió: “...I) OTORGA AMPARO** al señor Eddy Aroldo Higueros Zamora, en su calidad de propietario de la empresa La Lonchera contra la JUNTA DE LICITACIÓN CERO CERO CINCO GUIÓN DOS MIL SEIS, y en consecuencia: a) Lo restablece en la situación jurídica afectada dejando sin efecto la resolución número trescientos once de fecha dos de mayo del año en curso, que declara sin lugar el recurso de revocatoria interpuesto por el postulante contra la resolución contenida en acta número veintiocho guión dos mil seis de fecha diecisiete de abril del dos mil seis, para cuyo efecto deberá elevar el recurso planteado a la autoridad administrativa superior de conformidad con la ley; b) para los efectos positivos de esta protección constitucional y conforme a lo considerado *ut supra*, se conmina a la autoridad impugnada a que dé exacto cumplimiento a lo resuelto dentro del plazo de tres días a partir del día siguiente de quedar firme este fallo, bajo apercibimiento de que en caso de incumplimiento, incurrirá en una multa de cuatro mil quetzales, sin perjuicio de las demás responsabilidades civiles y penales consiguientes, librándose para el efecto el despacho correspondiente...”

III. APELACIÓN

La Procuraduría General de la Nación y la autoridad impugnada apelaron.

IV. ALEGATOS EN EL DÍA DE LA VISTA

A) La autoridad impugnada reiteró los argumentos vertidos en su informe circunstanciado y adicionó que: a) la empresa mercantil propiedad del amparista fue descalificada porque no se ajustó a los requisitos fundamentales definidos en las bases de la licitación, tales como el que no se haya podido verificar que dicha empresa contaba con la capacidad de producción requerida para cumplir con los requerimientos de la citada licitación; b) el incumplimiento de los precitados requisitos demuestra la falta de interés del postulante en salir favorecido en el proceso de licitación y por ello la inexistencia de agravio al no haberle sido favorable el resultado del mismo; c) procedieron a rechazar la oferta presentada por el peticionario de amparo, y adjudicar la oferta en decisiones que no son impugnables, pues no son definitivas, ya que están

sujetas a lo que se decida por la autoridad superior ya se aprobándola o improbandola; **d)** la Junta de Licitación no violó el derecho de defensa ni de petición del postulante, pues admitió para su trámite el recurso, lo tramitó y resolvió, no siendo constitutivo de lesión el hecho que le fuera desfavorable a su pretensión; **e)** ninguno de los supuestos regulados en el artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial para que se produzca la derogatoria del artículo 99 de la Ley de Contrataciones, ha ocurrido, razón por la cual ésta continúa vigente y debe ser utilizada; **f)** la ley aplicable es la de Contrataciones pues es la norma específica, de esa cuenta que la Ley de lo Contencioso Administrativo sólo tiene aplicación por razones de lógica jurídica en ausencia de ley específica que norme y regule la materia a resolver. Solicitó se declare con lugar el recurso de apelación intentado y se revoque el fallo apelado. **B) La Procuraduría General de la Nación alegó que:** **a)** en el caso de análisis el postulante incumplió con la obligación que le impone el artículo 19 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad lo que hace improcedente el amparo; **b)** el artículo 13 de la Ley del Organismo Judicial establece que las disposiciones especiales de las leyes prevalecen sobre las disposiciones generales de la misma o de otras leyes, por lo que en el caso de análisis deben ser aplicadas las normas establecidas en los artículos del 99 al 101 de la Ley de Contrataciones; **c)** el tres de julio de dos mil seis se emitió el Acuerdo Gubernativo 390-2006 del Presidente de la República, en el cual se declara necesario y urgente la contratación del servicio de alimentación para las personas privadas de libertad, autorizando al Ministerio de Gobernación para que bajo su responsabilidad pueda llevar a cabo la contratación de ese servicio, sin que se lleven a cabo los procedimientos de licitación o cotización, lo que hace que el amparo promovido haya quedado sin materia. Solicitó se declare con lugar el recurso de apelación, se revoque el fallo impugnado y se deniegue el amparo. **C) El Ministerio Público** manifestó su conformidad con la sentencia dictada por el Tribunal de primer grado en la cual se otorgó amparo, toda vez que ésta es congruente con lo expuesto por esa institución respecto que es el recurso de revocatoria el procedente contra lo resuelto por la Junta de Licitación cero cero cinco – dos mil seis, promovida por la Dirección General del Sistema Penitenciario, la cual tiene como superior jerárquico al Ministerio de Gobernación; lo que es coherente con la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad emitida en esa materia. Solicitó se confirme la sentencia apelada.

CONSIDERANDO

- I -

El amparo protege a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o restaura el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan. De esa cuenta que un elemento esencial para la procedencia de esta garantía constitucional es la existencia de agravio, el que debe ser personal y directo hacia el solicitante de amparo, y de no producirse será improsperable la acción intentada.

- II -

En el presente caso, Eddy Aroldo Higueros Zamora, en su calidad de propietario de la empresa mercantil denominada “La Lonchera”, promovió amparo contra la Junta

de Licitación número cero cero cinco guión dos mil seis, nombrada por el Ministerio de Gobernación, reclamando contra la emisión que ésta realizó de la resolución trescientos once (311) de dos de mayo de dos mil seis, por medio de la cual declaró sin lugar el recurso de revocatoria interpuesto por el postulante en virtud de que a juicio de ésta, y de conformidad con lo establecido en el artículo 99 de la Ley de Contrataciones, los únicos recursos que podían interponerse contra lo resuelto por la Junta de Licitación son los de aclaración y ampliación. Aduce el postulante lesión al debido proceso, a su derecho de defensa y de petición, toda vez que estima pertinente el recurso de revocatoria intentado, puesto que el mismo está contemplado en la Ley de lo Contencioso Administrativo, y por ende, resulta aplicable.

Previo a analizar el fondo del asunto sometido a consideración de este Tribunal, se estima pertinente señalar que a juicio de la Procuraduría General de la Nación el amparo ha quedado sin materia por la emisión del Acuerdo Gubernativo 390-2006 del Presidente de la República, en el cual se autorizó al Ministerio de Gobernación por razones de urgencia y necesidad, a realizar la contratación del servicio de alimentación servida para las personas privadas de libertad que se encuentran en los diferentes centros de detención o rehabilitación sin sujetarse a los procedimientos de licitación pública o cotización preventiva. Sin embargo, este Tribunal estima pertinente pronunciarse respecto del cuestionamiento formulado, por el estado en el que se encuentra el presente expediente, en el cual ya se realizó la adjudicación respectiva por parte de la Junta de Licitación y por los efectos que ésta pudiera surtir debido a esa adjudicación.

- III -

Determinado el aspecto anterior y para resolver el fondo del asunto, esta Corte estima pertinente definir dos aspectos en particular para arribar a una conclusión en primer término cuál es la norma jurídica que debe aplicarse para la interposición de recursos dentro de un proceso de licitación pública como el que sirve de antecedente para el caso concreto y una vez definida esa normativa, cuáles son las resoluciones atacables por el medio de impugnación definido.

Respecto del primer aspecto, es decir la normativa legal aplicable a los casos relacionados con procesos administrativos de cotización y licitación públicas, es necesario citar la reiterada jurisprudencia de este Tribunal, en la cual se ha afirmado que: "...1) El artículo 17 del Decreto 119-96 del Congreso de la República (Ley de lo Contencioso Administrativo) establece que "Los recursos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma. Se exceptúan aquellos casos en que la impugnación de una resolución deba conocerla un Tribunal de Trabajo y Previsión Social." La disposición anterior en forma clara derogó todas las normas contenidas en leyes referidas a lo administrativo que regulaban formas de impugnación contra resoluciones de la administración pública, sustituyéndolas únicamente con las de revocatoria y reposición. Esta tesis quedó enunciada por esta Corte en sentencias de doce de agosto de mil novecientos noventa y ocho, dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y nueve y siete de marzo de dos mil, pronunciadas en los expedientes 209-98, 573-99 y 1189-99, respectivamente..."

En cuanto a la normativa legal aplicable, esta Corte reitera el criterio vertido en el fallo precitado, (ciento cincuenta y cinco – dos mil uno, de dieciséis de mayo de dos

mil uno), en el cual se afirmó que los recursos de revocatoria y reposición son los medios de impugnación aplicables en la administración pública, habiéndose derogado las normas que contraríen esa disposición, excepto la salvedad contenida en el artículo 17 de la precitada Ley de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, para resolver la segunda cuestión puntualizada, es decir qué resoluciones emitidas dentro de un proceso administrativo, son susceptibles de ser impugnadas a través de los recursos previstos en la Ley de lo Contencioso Administrativo, resulta pertinente citar el fallo dictado dentro del expediente un mil setenta – dos mil tres, de ocho de septiembre de dos mil tres, en el cual se aprecia: “...La Ley de lo Contencioso Administrativo contempla los recursos susceptibles de ser interpuestos contra las resoluciones de la administración y sobre la naturaleza de éstas, hace un distingo entre providencias de trámite y resoluciones, dando a entender que éstas últimas lo serán cuando contengan una decisión sobre el fondo del asunto en cuestión.... Como providencias de trámite, han sido calificadas aquellas resoluciones que impulsan el proceso y que lo van conduciendo a la resolución que resolverá en definitiva el asunto en cuestión; en ese sentido, las providencias serían aquellas resoluciones administrativas que admiten a trámite una petición, que fijan plazo para subsanar deficiencias, que confieren audiencias a las partes dentro del trámite de un recurso, las que remiten el expediente a otra dependencia del Estado; en fin, todas aquellas que están resolviendo incidencias propias del proceso, pero que todavía no se refieren a la denegatoria o a la estimatoria de la petición, de la denuncia o del recurso; en otras palabras, serán aquellas que no ponen fin al asunto. Las resoluciones de fondo, por su parte, son las que, con efectos constitutivos o declarativos, deciden todas las cuestiones administrativas que vinculan al administrado, entre las cuales se encuentran aquellas que resuelven en definitiva las pretensiones y los medios de impugnación interpuestos....” Este criterio fue reiterado por esta Corte el diez de mayo de dos mil seis al dictar sentencia dentro del expediente setecientos treinta – dos mil seis (730-2006).

Confrontando la resolución que se pretende impugnar a través del recurso de revocatoria previsto en la Ley de lo Contencioso Administrativo, a la luz de la premisa antes expuesta, esta Corte arriba a la conclusión de que la resolución de mérito no resuelve en definitiva la adjudicación realizada por la Junta de Licitación, puesto que la misma está sujeta a la resolución de la autoridad administrativa superior en la que se apruebe o impruebe lo resuelto por ella, de esa cuenta, será la decisión del Ministerio de Gobernación, que aprueba o imprueba lo actuado, una vez concluido el trámite previsto en el artículo 36 de la Ley de Contrataciones del Estado, la susceptible de impugnarse por el recurso administrativo pertinente.

Lo anterior, resulta lógico si se toma en consideración que lo resuelto a través de la revocatoria o reposición, una vez que hayan causado estado, es susceptible de atacarse a través del proceso contencioso administrativo, lo que generaría que de ser impugnables por esos recursos todas las resoluciones administrativas, se genera una cadena de impugnaciones a través de la vía contenciosa administrativa, contraria al principio de celeridad y eficacia del trámite administrativo que prevé el artículo 2o de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

De esa cuenta, que esta Corte modifica el criterio sostenido en fallos anteriores, en los que se estimó pertinente el recurso de revocatoria contra la resolución de

adjudicación adoptada por una Junta de Licitación, modificación razonada según las consideraciones vertidas en los párrafos precedentes a tenor de lo ordenado en el artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

Lo anterior provoca que el recurso de revocatoria debió rechazarse, si bien, no por la preeminencia del artículo 99 de la Ley de Contrataciones del Estado sobre el artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, sí porque la resolución atacada no reviste el carácter de impugnabile por esa vía, según lo considerado en este fallo. De esa cuenta, en consonancia con el principio de celeridad que debe privar en materia administrativa y tomando en consideración que los efectos de la denegatoria de la revocatoria por los motivos considerados en el acto reclamado, o los estimados en este fallo son idénticos, no es pertinente dejarlo sin efecto, puesto que se ha de mantener la declaratoria en ese sentido.

Esta Corte reiteradamente ha sostenido que no es posible acoger el amparo, cuando el acto reclamado no causa el agravio denunciado por el postulante del mismo, lo que sucede en el caso de análisis, en el que no existen las violaciones denunciadas. En consecuencia, habiéndose otorgado en primera instancia la protección constitucional solicitada, es procedente revocar la sentencia que se conoce y dictar la que en derecho corresponde.

De conformidad con los artículos 44, 45 y 46 es procedente la condena en costas e imposición de multa al abogado patrocinante de un amparo, cuando éste se declare notoriamente improcedente, sin embargo, puede exonerarse de la condena en costas cuando la interposición del mismo se base en jurisprudencia previamente sentada por este Tribunal y toda vez que en esta sentencia se precisan aspectos adicionales a la jurisprudencia que citó el postulante de amparo, se estima fundamentada la exoneración al pago de las costas causadas. En cuanto a la multa, esta Corte estima que por la precisión jurisprudencial contenida en la sentencia de mérito, no puede calificarse la promoción del amparo como notoriamente improcedente, de esa cuenta no se impone multa al abogado patrocinante.

LEYES APLICABLES

Artículos citados y 265, 268 y 272 inciso c) de la Constitución Política de la República de Guatemala; 8º, 10, 19, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 56, 57, 149, 163 inciso c) 185 y 186 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y 17 del Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO

La Corte de Constitucionalidad con base en lo considerado y leyes citadas resuelve: **I) Revoca** la sentencia apelada, consecuentemente: **a)** deniega el amparo promovido por Eddy Aroldo Higueros Zamora contra la Junta de Licitación cero cero cinco – dos mil seis, promovida por la Dirección General del Sistema Penitenciario; **b)** no se condena en costas al postulante, ni se impone multa a su abogada patrocinante. **II)** Notifíquese y con certificación de lo resuelto devuélvanse los antecedentes.

ALEJANDRO MALDONADO AGUIRRE

PRESIDENTE

**MARIO PÉREZ GUERRA
MAGISTRADO**

**GLADYS CHACÓN CORADO
MAGISTRADA**

**JUAN FRANCISCO FLORES JUÁREZ
MAGISTRADO**

**JOSÉ ROLANDO QUESADA FERNÁNDEZ
MAGISTRADO**

**MARTÍN RAMÓN GUZMÁN HERNÁNDEZ
SECRETARIO GENERAL**

BIBLIOGRAFÍA

- BEILFUSS, Markus. **El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del tribunal constitucional.** Madrid, España: Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional Madrid: Ed. Aranzadi, 2003.
- BELTRANENA DE PADILLA Y COLMENARES, Maria del Carmen. **Introducción al estudio del derecho.** Sevilla, España: Ed. Serviprensa, reimpresión 2000.
- BALLBE MANUEL, Marta Franch. **Manual de derecho administrativo.** Girona Catalunya, España: Universidad Autónoma de Barcelona. 2002.
- CANO MURCIA, Antonio. **La jurisprudencia.** España: Ed. Aranzadi, 1999.
- CALDERON MORALES, Hugo H. **Derecho procesal administrativo.** Guatemala: 2a. ed., Ed. F & G Editores, 1999.
- CANOSA, Armando N. **Los recursos administrativos.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma S.R.L., 1989.
- CASTILLO GONZÁLES, Jorge Mario. **Derecho procesal administrativo guatemalteco.** Guatemala: 2t., 17 va. ed.; Ed. Talleres Gráficos de Guatemala, 2006.
- CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, **Recopilación de las conferencias dictadas en los seminarios de difusión, divulgación y actualización de la justicia constitucional.** Guatemala: Ed. Piedra Santa, 1998.
- DIEZ, Manuel María. **Derecho Administrativo.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Plus Ultra. 1774.

DROMI, Roberto. **El procedimiento administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Ciudad Argentina, 1996.

GARCÍA OVIEDO, Carlos. **Derecho administrativo**. Madrid, España: 6a. ed.; Ed. Casa Enriga Martínez Useros, Elsa. 1957.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, **Derecho procesal administrativo** Mexico, D.F.: 1er. y 2do. Curso. Ed. Oxford University Press, Universidad Nacional Autónoma de México. 2001.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel. **Introducción al estudio del derecho**. México: 3a. ed.; Ed. Harla, 1995.

PÉREZ GUERRA, Mario Ramiro. **Las fuentes del derecho**. Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1996

SEQUEN JOCOP, Oscar Emilio, **Análisis y esquematización de los recursos administrativos en la legislación guatemalteca**. Guatemala: tesis de graduación Universidad de San Carlos de Guatemala, 1983.

Legislación:

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

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

Código de Trabajo. Congreso de la República, Decreto número 1441,

Ley del Servicio Civil. Congreso de la República. Decreto número 1748, 1969.

Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Congreso de la República, Decreto número 295, 1946.

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

Ley de Contrataciones del Estado. Congreso de la República, Decreto número 57-92.

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