

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

**INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DECLARATORIA DE OFICIO DE LA CADUCIDAD
DE LA INSTANCIA REGULADA EN EL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

HUGO FRANCISCO MENES HERNÁNDEZ

GUATEMALA, MARZO DE 2010

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

**INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DECLARATORIA DE OFICIO DE LA CADUCIDAD
DE LA INSTANCIA REGULADA EN EL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

HUGO FRANCISCO MENES HERNÁNDEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, marzo de 2010.

**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 Huítz Enríquez

VOCAL IV: Br. Mario Estuardo León Alegría

VOCAL V: Br. Luis Gustavo Ciraiz Estrada

SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

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



Guatemala, 15 de abril de 2008.

Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Licenciado Castillo Lutín:

De conformidad con lo establecido en la comunicación de esa Coordinación de fecha veinticuatro de mayo de dos mil seis, mediante la cual se me informó las facultades que como asesora de tesis tenía para esta ocasión, le indico lo siguiente:

1. El estudiante Hugo Francisco Menes Hernández, Carné N° 8911552, desarrolló el trabajo de tesis titulado: **“INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DECLARATORIA DE OFICIO DE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA REGULADA EN EL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”**.
2. El trabajo referido en el apartado anterior fue elaborado siguiendo los requisitos e instrucciones establecidos en el Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público sobre metodología y aspectos técnicos.
3. La tesis desarrollada satisface el nivel académico exigido por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, y constituye un aporte apreciable para la investigación científica en materia procesal administrativa y de Derecho Constitucional.
4. El estudiante Hugo Francisco Menes Hernández cumplió con las indicaciones y aceptó las observaciones que durante el desarrollo de la investigación tuvo la oportunidad de hacerle; situación que he podido confirmar al leer y analizar la versión final de la tesis que se someterá a la consideración de esa Coordinación. Es por ello que puedo asegurar que el trabajo es original e inédito, tal como corresponde a tareas de esta naturaleza y que la redacción del trabajo ha sido la adecuada conforme a las reglas de la Real Academia Española.


Colegiado No. 3,423
SANTA JUDITH ALVARADO LOPEZ
ABOGADO Y NOTARIO



5. El tema analizado es de actualidad y de suma importancia por la discusión que ha generado entre los profesionales del Derecho, por las violaciones a los derechos constitucionales de igualdad y audiencia a las partes y al mandato constitucional al Organismo Judicial de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado que se puede provocar al aplicar el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. Lo expresado, define el carácter eminentemente científico y técnico de la investigación y la pretensión de arribar a conclusiones que consoliden la postura de que es necesaria una reforma en el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo o su expulsión del ordenamiento jurídico por el vicio de inconstitucionalidad que contiene. Las conclusiones y recomendaciones, tanto de orden científico, como de orden práctico, a las que se arriban en el trabajo, demuestran el conocimiento del tema abordado y el interés en hacer un aporte académico a la discusión de este controvertido tema.
6. La tarea investigativa fue realizada convenientemente, siguiendo las premisas y proposiciones que en materia de investigación científica se le ha indicado al autor de la tesis, aplicando la metodología y técnicas de investigación adecuadas para el estudio realizado, tales como los métodos deductivo y analítico y las técnicas bibliográficas y documentales a fin de recopilar la información que se plasma en el trabajo de tesis. La bibliografía consultada y mencionada en el trabajo, tanto de eminentes autores nacionales como extranjeros, al igual que las sentencias de la Corte de Constitucionalidad y las resoluciones de los trámites seguidos en sede administrativa, son las apropiadas para una tesis de sus características; en suma, el trabajo representa un aporte para el mejoramiento y el avance de la cultura constitucional y administrativa en la república de Guatemala.
7. Por todo lo expresado precedentemente, el presente trabajo reúne los requisitos exigidos por el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público sobre metodología y aspectos técnicos; y por ello emito DICTAMEN FAVORABLE, aprobando el trabajo realizado y teniendo en cuenta que el mismo se ha concluido satisfactoriamente, considero que es pertinente continuar con los trámites administrativos y académicos que correspondan.

Muy atentamente,

Colegiado No. 3,423

SONIA JUDITH ALVARADO LOPEZ
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

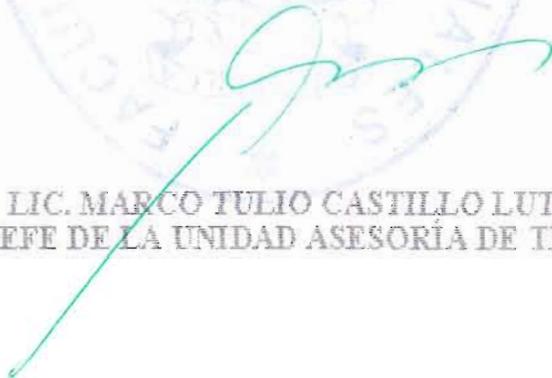
Ciudad Universitaria, Zona 12
GUATEMALA, C. A.



UNIDAD ASESORIA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y
SOCIALES. Guatemala, quince de mayo de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) EDUARDO MAYORA DAWE, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante HUGO FRANCISCO MENES HERNÁNDEZ. Intitulado: "INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DECLARATORIA DE OFICIO DE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA REGULADA EN EL ARTICULO 25 DE LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO".

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 estumen pertinentes".


LIC. MARCO TULIO CASTILLO LUTIN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORIA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
MTCL/ragm



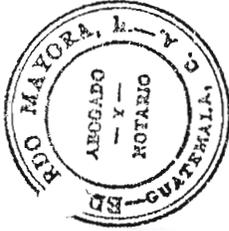
MAYORA & MAYORA, S.C.

ABOGADOS Y NOTARIOS

15 Calle 1-04 Zona 10
Edificio Céntrica Plaza, 3er. Nivel, Of. 301
Ciudad de Guatemala, 01010, Guatemala
Tel. PBX: (502) 236-625-31
Faxes (502) 236-625-40 & 41

Grat. info@mayora-mayora.com
Propiedad Intelectual. ip@mayora-mayora.com
Corporativo emayora@mayora-mayora.com

Guatemala, 23 de junio de 2008.



Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Licenciado Castillo Lutín:

Con especial satisfacción acepté el encargo de revisar el trabajo de tesis del bachiller Hugo Francisco Menes Hernández, Carné N° 8911552, titulado: **“INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DECLARATORIA DE OFICIO DE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA REGULADA EN EL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”**.

El trabajo referido estimo que fue elaborado siguiendo los requisitos e instrucciones establecidos en el Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público sobre metodología y aspectos técnicos y es mi opinión de que hay un proceso serio de investigación para fundamentar la inconstitucionalidad que se analiza en el mismo.

De la revisión concluyo que es un trabajo meritorio, con academismo sobre la doctrina jurídica desarrollada y cuyo contenido científico y técnico cumple un esfuerzo docente para estudiantes y abogados, derivado que en forma congruente y ordenada desarrolla una serie de instituciones jurídicas así como de la ley positiva guatemalteca, que permite un conocimiento serio sobre las materias expuestas en el trabajo de tesis; además de efectuar una exposición clara y ordenada de los postulados que defiende, ya que en su redacción cumple, en forma satisfactoria, las reglas de la Real Academia Española.

La contribución científica del trabajo de tesis revisado es, en mi opinión, de gran valor académico y práctico, dada la actualidad del tema tratado y por las violaciones a los derechos constitucionales de igualdad y audiencia previa y a la función judicial de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado que el estudiante señala conlleva la aplicación de la norma discutida. Las conclusiones alcanzadas evidencian la necesaria modificación del Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo por el vicio de inconstitucionalidad que contiene y las

[Handwritten signature]
I.c. Eduardo Mayora Dawe
Colegiado No. 635





MAYORA & MAYORA, S.C.

ABOGADOS Y NOTARIOS

15 Calle 1-04 Zona 10
Edificio Céntrica Plaza, 3er. Nivel, Of. 301
Ciudad de Guatemala, 01010, Guatemala.
Tel. PBX: (502) 236-625-31
Faxes: (502) 236-625-40 & 41

Gral.: info@mayora-mayora.com
Propiedad Intelectual: ip@mayora-mayora.com
Corporativo: emayora@mayora-mayora.com

recomendaciones, han sido sugeridas en concordancia con las conclusiones a las que se ha arribado, demostrando el conocimiento del tema y el interés en hacer un aporte académico y práctico a la debida aplicación de la declaratoria de la caducidad de la instancia en el derecho procesal administrativo guatemalteco.

Se ha cumplido además en forma satisfactoria con la metodología y técnicas de investigación requeridas para el debido desarrollo del trabajo de tesis revisado, atendiendo a la complejidad del tema abordado, haciendo un correcto uso de los métodos deductivo y analítico y las técnicas bibliográficas y documentales de recopilación de la información en que se apoya y sustenta el trabajo referido. La bibliografía consultada y mencionada en el trabajo, tanto de reconocidos tratadistas guatemaltecos como extranjeros, el apoyo en la legislación vigente y comparada, al igual que las doctrinas jurídicas sentadas por las sentencias de la Corte de Constitucionalidad que se citan en el mismo, fueron las necesarias para poder abordar con propiedad el tema estudiado por el estudiante; por lo que me complace indicar que a mi criterio, el trabajo representa un aporte valioso para el mejoramiento y el avance de la cultura constitucional y contencioso administrativa en la república de Guatemala.

En suma, el trabajo revisado reúne los requisitos exigidos por el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público sobre metodología y aspectos técnicos; y por ello emito DICTAMEN FAVORABLE, aprobando el trabajo revisado y teniendo en cuenta que el mismo se ha concluido satisfactoriamente, considero que es pertinente continuar con los trámites administrativos y académicos que correspondan.

Atentamente,

Lic. Eduardo Mayora Dawe
Colegiado No. 635





DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, veintisiete de enero del año dos mil diez.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante HUGO FRANCISCO MENES HERNÁNDEZ, Titulado INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DECLARATORIA DE OFICIO DE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA REGULADA EN EL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

MTCL/sllh.





DEDICATORIA

- A DIOS: Por sus bendiciones.
- A LA VIRGENCITA: Que cuida mis pasos.
- A MIS PADRES: Fernando y Amparo, por ser mis guías en este camino.
- A MI ESPOSA KARLA: Con todo mi amor.
- A RAÚL ESTEBAN: Esto lo hago por ti.
- A MIS HERMANOS: Por siempre estar allí.
- A MI FAMILIA: En especial a mis tíos Guillermo, Madre Celia y Amparo, por toda la ayuda y el apoyo recibido.
- A MIS AMIGOS: Por los buenos consejos.

ÍNDICE



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

CAPÍTULO I

1. Derechos de igualdad y audiencia previa	1
1.1. Derechos humanos, generalidades.....	1
1.2. Derecho de igualdad.....	10
1.2.1. Regulación constitucional e interpretación.....	13
1.3. Derecho de audiencia previa.....	14
1.3.1. Regulación constitucional e interpretación.....	16

CAPÍTULO II

2. La función jurisdiccional	19
2.1. El poder judicial.....	20
2.1.1. Jurisdicción.....	22
2.2. Garantías fundamentales de la justicia.....	26
2.2.1. El debido proceso.....	27
2.2.2. Imparcialidad e independencia de los jueces.....	29
2.2.3. Derecho al juez y al procedimiento preestablecido.....	33
2.3. La función jurisdiccional.....	34

CAPÍTULO III

3. La inconstitucionalidad de las leyes	41
3.1. La constitución, generalidades.....	41
3.2. Medios de defensa de la Constitución.....	50
3.3. La acción de inconstitucionalidad de las leyes.....	52

CAPÍTULO IV

4. La jurisdicción contencioso administrativa	61
4.1. Naturaleza jurídica.....	62
4.2. Los principios del orden jurisdiccional administrativo.....	63



4.3. El proceso contencioso administrativo.....	64
4.3.1. Procedencia e improcedencia del proceso.....	67
4.3.2. Características de la resolución administrativa.....	68
4.3.3. Recursos procedentes.....	69
4.3.4. Integración del proceso.....	52
CAPÍTULO V	
5. Caducidad de la instancia	77
5.1. Concepto, fundamento y requisitos.....	77
5.2. La caducidad de la instancia no extingue la acción.....	83
5.3. Regulación de la caducidad de la instancia.....	85
5.4. Inconstitucionalidad de la caducidad declarada de oficio.....	93
5.4.1. En cuanto al derecho de igualdad.....	96
5.4.2. En cuanto al derecho de audiencia previa.....	98
5.4.3. En cuanto a la función jurisdiccional.....	99
CONCLUSIONES	103
RECOMENDACIONES	105
BIBLIOGRAFÍA	107

INTRODUCCIÓN

El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza a sus ciudadanos el resguardo de sus principios fundamentales, dentro de los que se destacan el de igualdad que establece el principio de que todos los seres humanos son iguales en dignidad y derechos. Ese mismo cuerpo legal hace prevalecer además el acceso a una audiencia previa que se origina desde la oportunidad de oír en forma debida al afectado, estableciendo que todos los habitantes tienen la facultad de ser citados y oídos en un proceso seguido en forma legal. El Estado también se conforma para hacer valer la impartición de justicia a sus habitantes, la función jurisdiccional contenida en el Artículo 203 constitucional, indica que corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado.

El proceso contencioso administrativo ha sido creado como un juicio de única instancia. Dentro de su normativa, el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo señala que en esta clase de litigios, la instancia caduca por el transcurso del plazo de tres meses sin que el demandante promueva, cuando para impulsarlo sea necesaria la gestión de los contendientes y que el abandono puede ser declarado de oficio o a solicitud de parte.

Sin embargo, la primera de esas formas; es decir, la declaratoria de oficio, es contraria a las garantías constitucionales de igualdad, audiencia previa y a la función jurisdiccional consagradas en los Artículos cuatro, 12 y 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Por lo anterior, este trabajo tiene por objeto estudiar las funciones de los tribunales de justicia en la tramitación del proceso contencioso administrativo y las atribuciones de los sujetos procesales en la promoción del juicio, a fin de determinar que la caducidad de la instancia declarada de oficio, constituye una disposición que adolece de vicio de inconstitucionalidad, dado que es incompatible con los derechos de igualdad y

audiencia previa de las partes y con las funciones y obligaciones jurisdiccionales de las salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En esta tesis se ha aplicado el método de investigación deductivo, para determinar como el Estado de Guatemala legisla y protege los derechos de todos sus habitantes, fundamentalmente en lo relativo a los principios de igualdad, audiencia previa y la función jurisdiccional asignada a los operadores de justicia; y el método inductivo a fin de recopilar las opiniones doctrinales en referencia a los derechos arriba indicados, el proceso contencioso administrativo, la inconstitucionalidad de leyes y reglamentos de carácter general, el proceso contencioso administrativo y la caducidad de la instancia como medio anormal de terminación de los procesos y en lo relativo a las técnicas de investigación, se ha recurrido a las técnicas bibliográficas y documentales, con el fin de recopilar textos, información y documentos que se relacionan con el tema estudiado.

Para el efecto se ha dividido este trabajo en cinco capítulos: en el primer capítulo, se aborda el estudio de los derechos de igualdad y audiencia previa; en el segundo se desarrolla el concepto de la función jurisdiccional; el tercero se dedica al análisis de la inconstitucionalidad de las leyes; el cuarto se circunscribe a conocer las principales características y la forma en que opera la jurisdicción contencioso administrativa; y en el quinto, se estudia la figura procesal de la caducidad de la instancia, concluyendo con el análisis de la inconstitucionalidad de la declaratoria de oficio de la caducidad de la instancia, regulada en el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

El estudioso del Derecho podrá encontrar en esta tesis, una herramienta para entender como opera, actualmente, la figura de la caducidad de la instancia en materia procesal contencioso administrativo, confrontarla con los principios constitucionales que deben regir a dicha institución y, de esta forma, proponer soluciones para agilizar la resolución de las controversias entre el Estado y los particulares.

CAPÍTULO I

1. Derechos de igualdad y audiencia previa

Tal y como reza la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo uno, el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, de tal cuenta que el Estado otorga a sus ciudadanos la defensa de sus derechos fundamentales, tanto individuales como sociales, a los que se denominan derechos humanos.

Dentro de estas garantías mínimas se encuentran los principios de igualdad y audiencia previa, los cuales interesan a este estudio para determinar si, la declaratoria de oficio de la caducidad de la instancia establecida en el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, da cumplimiento a los mismos; siendo necesario, primeramente analizar el desarrollo, concepto, características y clasificación de los derechos humanos, a efecto de poder, posteriormente, analizar en forma particularizada cada uno de ellos.

1.1. Derechos humanos, generalidades

La historia de la humanidad se encuentra íntimamente ligada a la búsqueda de igualdad entre las personas, y en su devenir el ser humano se ha encontrado en una continua lucha por alcanzar su libertad, evitar que le sea arrebatada o recuperarla cuando la ha perdido. Es este anhelo de equidad el que ha marcado el desarrollo de los derechos humanos y el que permite delimitar sus etapas. Pese a que existen diversos criterios

para abordar su desarrollo a lo largo del tiempo, se parte en este caso, como criterio para su análisis, del hecho de si eran reconocidos a todos los seres humanos, o sólo a un determinado sector de la sociedad.

La evolución de los principios fundamentales, hasta su forma actual, ha mostrado diversos grados de avance, desde una forma embrionaria, en la que distintos códigos o movimientos de pensamiento establecieron medios de defensa de las personas ante los regímenes que los oprimían, sin alcanzar un grado de universalidad, hasta su desarrollo histórico, propiamente dicho, en el que se van definiendo sus características de universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación.

En el esclavismo, el impulso en el pensamiento hacia un humanismo propugnado por pensadores griegos y romanos, contrapuesto a los excesos en el trato a los seres humanos sujetos a la esclavitud, los conflictos y rebeliones sociales contra ese trato, forjaron los primeros pasos en la determinación de los derechos de las personas. Epícteto, Séneca, Cicerón y Marco Aurelio, establecieron doctrinas contrarias a tal condición que encontraron eco en el desarrollo del cristianismo, el cual dio un impulso hacia su eliminación y el avance hacia la etapa feudal, en la que, si bien es una época en que la gran mayoría de la población queda sujeta a un régimen de servidumbre frente a los señores feudales, la lucha de éstos últimos contra la monarquía trajo como resultado el reconocimiento de ciertos privilegios o garantías a favor de algunos sectores en detrimento del poder absoluto del rey.

En España, el llamado derecho foral, el cual contiene normas que buscaban frenar el

poder imperial, consistían en pactos o convenios entre el rey y los pobladores desde el siglo XI en adelante, aunque hay algunos antecedentes aislados en los siglos VIII, IX y X. El fuero juzgo rigió en dicho país en tiempos de la dominación visigoda. El Fuero Viejo de Castilla es una compilación de las normas dictas por Alfonso VIII en Burgos. El Fuero General de Aragón otorgado por Jaime I en 1247 y el Fuero Real de Alfonso X el Sabio en 1255, constituyen otros antecedentes de la evolución de los derechos humanos, pero la doctrina suele ser unánime en que fue hasta el año 1215, con la promulgación de la carta magna, otorgada por Juan Sin Tierra, cuando se redacta uno de los primeros documentos escritos en los cuales se enmarca el reconocimiento de algunos principios individuales.

Sin embargo, los antecedentes directos de las modernas declaraciones de derechos fundamentales se remontan al siglo XVII, cuando en Inglaterra, el Rey Carlos I promulga en 1628 la petición de derechos, posteriormente, en 1679, el monarca Carlos II emite la Ley de Habeas Corpus, y en 1689, el emperador Guillermo III de Orange establece el Bills of Rights. El pensador John Locke, desarrolla entonces el concepto de dignidad humana en su segundo tratado sobre el gobierno publicado en el año 1689, bajo la premisa de que los hombres se encuentran por naturaleza en un estado de libertad e igualdad perfectas y por tanto cada persona posee los derechos de libertad e igualdad.

Un avance directo en la evolución de estos derechos fueron los pensamientos de Montesquieu, propugnando por una separación de funciones frente al poder absoluto de la monarquía, criticando severamente los abusos de la iglesia y del Estado. Por su

parte, Juan Jacobo Rousseau, abogó por una sociedad basada en la igualdad absoluta entre los hombres, los que, como Alberto Pereira-Orozco y Marcelo Pablo E. Richter afirman: “deben someter su voluntad individual a la voluntad del colectivo, con el objeto de alcanzar el bienestar para todos”.¹ Sus ideas fueron clave en movimientos tan trascendentales como: la independencia de los Estados Unidos de 1776, donde Thomas Jefferson redactó la constitución incluyendo un buen número de libertades personales; y la revolución francesa en el año 1789, en la que los derechos humanos alcanzaron un notable desarrollo conceptual, a través de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que establece el carácter universal de las garantías fundamentales y su pertenencia al individuo por el hecho de ser humano.

Reconocidos los derechos de las personas, se impulsa el desarrollo de los colectivos, y así se puede ver como con la revolución mexicana de 1910 se dan los primeros pasos en el reconocimiento de las garantías a la clase obrera. La revolución rusa de 1917, constituye otro antecedente en la evolución de lo que se conocen como derechos económicos y sociales.

Hasta entonces, con las revoluciones y los movimientos sociales locales se alimenta el desarrollo de los derechos humanos, pero los horrores de las dos guerras mundiales del siglo XX mostraron la necesidad de extender a conceptos universales las garantías desarrolladas en todos esos siglos. Los países se organizan en procura de la defensa del individuo más allá de su nacionalidad y así nacen: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, suscrita el dos de mayo de 1948 en Bogotá,

¹ Pereira-Orozco, Alberto y Marcelo Pablo E. Richter. **Derecho constitucional**. Pág. 199.

Colombia; y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por las Naciones Unidas el diez de diciembre de 1948, como las dos primeras normas de naturaleza internacional que buscan la armonía en la regulación de los preceptos fundamentales de las personas.

El concepto de universalidad de los derechos humanos promovió significativamente su evolución, tanto en la formación de organizaciones para su defensa, estudio y desarrollo, como en la consecución de mayores libertades individuales y sociales. Así, a las primeras declaraciones universales, siguieron: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, suscritos el dieciséis de diciembre de 1966 en las Naciones Unidas. A nivel regional, destaca la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

El avance de las garantías fundamentales no ha parado hasta la actualidad, abarcando la protección de derechos de grupos determinados, como: la protección de los niños y niñas, mujeres, etnias, inmigrantes y otros grupos sociales, mediante la promulgación de tratados y convenios de carácter universal y regional, e incorporándose a la legislación constitucional y ordinaria de las naciones; sin embargo, la universalización está lejos de alcanzarse, por lo que se puede concluir que el desarrollo de los derechos humanos se encuentra en pleno auge y es de esperar que continúe ampliándose.

En cuanto a Guatemala, desde su independencia de España, las constituciones que

han regido, tanto en la época de la república federal de Centro América, como las promulgadas por la república de Guatemala, han contenido en mayor o menor medida el reconocimiento de principios y garantías fundamentales, sobre todo los de primera generación; a partir de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1945 empezaron a reconocerse los derechos de segunda generación, pero no es sino hasta la actual Carta Magna que se identifican como tales, es decir, como derechos humanos, dividiéndolos en individuales y sociales.

Para entender qué son los derechos humanos, se debe partir de la concepción de pertenencia al propio individuo, es decir, existen garantías que por el sólo hecho de ser persona humana, se deben atribuir a éste. Es evidente que este concepto, se fundamenta y unifica en la persona, en la exigencia de ésta de desarrollarse a través del ejercicio de un conjunto de facultades y atribuciones que le son inherentes, además de fundamentales para su desarrollo tanto en lo individual como en lo social. La regulación de las normas fundamentales se hace necesaria para garantizar su protección y avance, sin embargo, el Estado debe estructurar su prevalencia, permitiendo su evolución hacia principios y garantías que, aunque aún no hayan sido reconocidos, puedan establecerse en el futuro y sean inherentes al ser humano.

Siguiendo a los tratadistas Pereira-Orozco y Richter, “podemos distinguir como características de los derechos humanos:

- a) Son universales, toda vez que se le deben reconocer a todos los seres humanos, sin exclusión.
- b) Son prioritarios, porque su protección es prioritaria frente a otros derechos.

- c) Son innegociables, por que ninguna sociedad puede negar la protección de los derechos humanos a sus ciudadanos y debe buscar los mecanismos para que todos vean satisfechos sus derechos en igual medida.
- d) Son fundamentales, por que son superiores a cualquier autoridad, tienen vigencia con independencia de cualquier autoridad que los reconozca porque son inherentes al ser humano.
- e) Son históricos, ya que cambian, desarrollan y evolucionan con el tiempo.
- f) Son trasnacionales, ya que si los derechos humanos son inherentes a la persona, no dependen de su nacionalidad ni del territorio en que se encuentre. La protección de los Derechos Humanos está por encima del Estado y de su soberanía, por lo que no puede alegarse violación al principio de no intervención cuando la comunidad internacional actúa a favor de su defensa y promoción.
- g) Son irreversibles, su reconocimiento como inherentes a la persona humana queda irrevocablemente integrado a la categoría de derechos humanos, que deben ser respetados y garantizados.
- h) Son progresivos, dado que la existencia de los mismos no depende del reconocimiento estatal, siempre es posible extender el ámbito de protección a derechos que antes no tenían ese rango.”²

Más que una clasificación formal, la mayoría de tratadistas subdividen los derechos humanos atendiendo al desarrollo histórico de las garantías que se han obtenido, fruto de las conquistas sociales y la mayor conciencia que en la actualidad ha alcanzado esta materia. De esa cuenta, de momento, se pueden distinguir cuatro generaciones en el

² **Ibid.** Págs. 204-205.

desarrollo de las garantías fundamentales:

- a) Primera generación de derechos humanos: en esta subdivisión se incluyen a los derechos civiles y políticos, cuyo desarrollo y discusión tuvieron auge en Europa y América durante los siglos XVII, XVIII y XIX, frutos de la ilustración y el pensamiento liberal individualista y en el plano histórico por las revoluciones burguesas y las guerras independentistas.

Los derechos de igualdad, audiencia previa, petición, a la vida, propiedad, la integridad personal, de libertad, a elegir y ser electo, de defensa y debido proceso, entre otros, según los autores Alberto Pereira-Orozco y Marcelo Pablo E. Richter: “constituyen las primeras demandas cuyo reconocimiento fue alcanzado y que en la actualidad encuentran pleno reconocimiento en la mayoría de constituciones y en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, sancionados por la Asamblea General de las Naciones Unidas”.³

Suele distinguirse en estas garantías, que las mismas imponen un deber de abstención a los Estados, el cual se limita a su respeto y protección; además los titulares de los mismos son el ser humano sin ningún distingo para el caso de los derechos civiles y el ciudadano en ejercicio para el caso de las facultades políticas; y también la prevalencia de estos principios es reclamable en todo momento y lugar, salvo casos de excepción establecidos en ley de igual rango constitucional y no están sujetos a variación por factores sociales y políticos.

³ **Ibid.** Pág.206

b) Segunda generación de derechos humanos: en ellos se incluyen los preceptos económicos y sociales y se desarrollan a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Frente la conformación de las sociedades burguesas basadas en el liberalismo y el individualismo a ultranza, proliferan las luchas obreras por la reivindicación de mayores garantías y el respeto a sus derechos de clase. Esta subdivisión pertenece a la etapa del constitucionalismo social, alcanzando con la revolución mexicana, la primera constitución en que encontramos la consagración de estas garantías.

A diferencia de los de primera generación, cuya finalidad principal es la protección al individuo frente al poder estatal, éstos reclaman la intervención del Estado en defensa de los bienes sociales básicos para alcanzar un nivel de vida digno para todos. Pereira-Orozco y Richter al respecto indican: “Se reclama por el derecho a la educación, a la salud, al trabajo y la seguridad social, el derecho a la huelga, entre otros, encontrando reconocimiento expreso en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.”⁴

c) Tercera generación de derechos humanos: encontramos incluidas las normas de incidencia colectiva o de la solidaridad. Su evolución se encuentra a partir de las demandas de diversos sectores organizados de la sociedad, que reclaman protección hacia determinadas áreas del desarrollo colectivo. Los citados autores al respecto, señalan: “Podemos encontrar aquí los derechos de protección del ambiente, a la autodeterminación de los pueblos, al respeto por el patrimonio

⁴ **Ibid.** Pág. 208.

cultural, el derecho de las minorías étnicas, entre otros, que encuentra reconocimiento expreso en la Declaración de la Comisión Internacional de Derechos Humanos de Teherán de 1968”⁵.

- d) Cuarta generación de derechos humanos: son principios que no encuentran una definición concreta en las anteriores categorías y que surgen de los avances tanto en la ciencia y la tecnología, como en la forma en que la sociedad toma conciencia de los derechos de determinados sectores que constituían un tabú social, tales como la defensa a la libre elección de la identidad sexual, la unión marital entre personas del mismo sexo, de organización del colectivo de homosexuales, bioética, entre otros.

Habiendo efectuado un breve análisis de las garantías fundamentales, corresponde estudiar en forma individualizada los derechos relacionados con este estudio, iniciando por el principio de igualdad.

1.2. Derecho de igualdad

La búsqueda de la equidad y la libertad, son quizás las primeras aspiraciones alcanzadas en el desarrollo de los derechos humanos, y como se ha visto anteriormente, han sido el principal reclamo desde la esclavitud hasta la actualidad.

La garantía de igualdad implica, en primer término, que el Estado no desconozca entre

⁵ **Ibid.** Pág. 209

sus habitantes la paridad de los principios que integran la libertad jurídica, dicho reconocimiento lo deben llevar a cabo todos los poderes del Estado, sin excepción, como indica Humberto Quiroga Lavié: “Si la libertad es el prius del derecho, la igualdad informa su sentido: la libertad es la condición de la existencia del derecho y la igualdad es el sentido que la orienta hacia la justicia”⁶.

La igualdad, tanto como la libertad, no son datos ni cualidades que integren la realidad humana, sino aspiraciones que operan como principios dirigidos a colocar a los hombres en paridad de posibilidades y no a uniformarlos. La doctrina en este sentido, es conteste en que la equidad ante la ley busca potenciar a los individuos en su desigualdad a los efectos de que ésta no sea la base para fundar la supremacía de unos sobre otros, es decir, busca hacer coexistir las desigualdades personales, haciendo que éstas actúen como coexistencia de funciones diferentes y no como relaciones de superioridad-inferioridad entre los seres humanos. De la misma forma, se busca eliminar conceptos de superioridad-inferioridad basados en criterios erróneos como la raza, religión, sexo y edad.

Al respecto, Quiroga Lavié sostiene: “Podemos en ese sentido decir que existen desigualdades legales justas y necesarias, dirigidas a contemplar las desigualdades reales y a compensar y a evitar la injusticia de trato igualitario ante situaciones disímiles”⁷; tales como podrían ser el que sufran los mismos impuestos patrimonios diferentes, que los trabajadores estén en paridad de condiciones para negociar con el

⁶ Quiroga Lavié, Humberto. **Derecho constitucional**. Pág. 195

⁷ **Ibid.**

patrono sus condiciones laborales o que deban prestar los mismos servicios personas con aptitudes físicas diferentes. Es decir, el principio constitucional de igualdad no pretende proteger a los hombres frente a la desigualdad ante la ley, sino contra la diferenciación que resulte claramente arbitraria, injusta o irrazonable. Lo que se persigue entonces con la idea de equidad es, como indica Pablo A. Ramella: “reconocer su igual dignidad y naturaleza, y en el orden práctico, darle iguales posibilidades”.⁸

Así, cuando se habla de igualdad ante la ley se quiere expresar la idea de la equidad jurídica y no sólo de la consagrada por el derecho creado en forma de disposición, sino ante toda forma normativa: decreto, resolución, sentencia o acto jurídico privado fundado en una regulación legal. Este aspecto es de especial interés en esta ponencia, toda vez que, como se verá al analizar la inconstitucionalidad de la declaratoria de oficio de la caducidad de la instancia, se está ante una situación dispar en el trato procesal que se da a esa institución, al permitir que se establezcan dos trámites distintos para un mismo concepto jurídico: abandono de la instancia declarado de oficio y a solicitud de parte.

De lo analizado anteriormente, se puede concluir entonces, que el concepto de igualdad ante la ley implica que ésta debe ser igual en paridad de circunstancias, pero existiendo diversas situaciones, la legislación debe realizar la equidad dentro de cada categoría, grupo o clasificación que corresponda, evitando distinciones arbitrarias o basadas en conceptos erróneos o aberrantes como las diferenciaciones por raza, sexo, religión y edad.

⁸ Ramella, Pablo A. **Derecho constitucional**. Pág. 300.

1.2.1. Regulación constitucional e interpretación

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

Se reconoce por tal, tanto en dignidad y derechos como en igualdad de oportunidades y responsabilidades, manteniendo en todo caso el principio de iguales derechos a iguales circunstancias. Así lo ha interpretado la Corte de Constitucionalidad, en la sentencia de fecha 16 de junio de 1992, dictada dentro del expediente 141-92, al indicar: “...el principio de igualdad, plasmado en el Artículo 4º. De la Constitución Política de la República impone que situaciones iguales sean tratadas normativamente de la misma forma; pero para que el mismo rebase un significado puramente formal y sea realmente efectivo, se impone también que situaciones distintas sean tratadas desigualmente, conforme a sus diferencias...”.

Ahora, bien, de lo expresado por el Tribunal Constitucional, se debe interpretar, que las situaciones iguales deben ser tratadas normativamente de la misma forma. En el plano procesal, que es lo que interesa en este caso, se deben establecer procedimientos equitativos a casos idénticos, así lo ha manifestado la Corte de Constitucionalidad, en sentencia de fecha 16 de junio del 2000 dictada dentro de los expedientes acumulados

491-00 y 525-00, al desprender de la norma constitucional que: "...en el respeto al principio jurídico del debido proceso, que es un derecho que asiste, en igual proporción, a todas las partes que concurren a juicio y es lo que les permite ejercer su actividad con oportunidades equivalentes cada una en su ámbito de actuación...".

Establecer dos procedimientos distintos para tratar un mismo asunto, no puede ser permitido bajo el respeto al derecho de igualdad, toda vez que no permite a los contendientes ejercer sus acciones y defensas en igualdad de oportunidades. Este aspecto reviste especial importancia en el caso de la declaratoria de caducidad de la instancia regulada en la Ley de lo Contencioso Administrativo, ya que como se analizará más adelante, el Artículo 25 de dicho cuerpo legal, establece dos mecanismos distintos para declarar el abandono de la instancia, de oficio y a instancia de parte, lo que conlleva que se regulen dos trámites distintos, en el que en uno de ellos, el de oficio, se limita el principio de audiencia previa del litigante afectado, lo cual no sucede en el caso del pronunciamiento a instancia de parte y por ende se evidencia un trato desigual en igualdad de circunstancias, lo cual bajo esta garantía constitucional, reconocida en la Constitución Política de la República de Guatemala, está totalmente prohibido.

1.3. Derecho de audiencia previa

La Constitución Política de la República de Guatemala engloba en el Artículo 12, una serie de principios de los que suelen destacarse el derecho a la defensa y el debido proceso, pero además podemos encontrar otras disposiciones fundamentales de igual

importancia tales como las garantías a ser oído y de audiencia previa.

Aunque regulados en una misma norma, y muchas veces íntimamente relacionados entre sí, no debe confundirse el derecho de audiencia previa con la protección constitucional de defensa, toda vez que no siempre el primero de éstos se debe de otorgar para poder ejercer el segundo, puede ser, en algunos casos, simplemente establecida la audiencia a los interesados para dar a conocer una pretensión de la autoridad pública, para darles intervención en un asunto o escuchar las opiniones del administrados sobre una decisión determinada. En palabras del tratadista Hugo Haroldo Calderón: “Se puede decir que el derecho de audiencia es el género y el derecho a la legítima defensa es la especie”.⁹

El Estado debe garantizar que toda decisión susceptible de afectar los derechos o intereses de una persona o grupo de individuos debe ser dictada habiendo oído anteriormente a las mismas, pues se trata, según el citado tratadista: “de una regla de justicia y también de buena administración en la medida que implica y asegura un más acabado conocimiento y valoración de los hechos sobre los cuales se ha de resolver.”¹⁰

Dicho lo anterior, se puede afirmar que mediante la garantía de una audiencia previa se defiende el derecho de toda persona a ser citada previamente a la toma de una decisión final por parte de la autoridad. Bajo esta premisa no puede en forma alguna dejarse de escuchar a los interesados en un caso particular, aún si la decisión le fuera

⁹ Calderón M., Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**. Pág. 33.

¹⁰ **Ibid.** Pág. 37.

favorable, su cumplimiento es, entonces, ineludible, so pena de nulidad ipso jure, conforme al Artículo 44 constitucional.

1.3.1. Regulación constitucional e interpretación

El Artículo 12 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula este principio, y para el efecto dicha norma señala: “La defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido. Ninguna persona puede ser juzgada por Tribunales Especiales o secretos, ni por procedimientos que no estén preestablecidos legalmente”.

Como se ha anotado en el punto anterior, la garantía a una audiencia previa es ineludible para tomar una decisión final, sea o no favorable al interesado, así lo contempla la disposición transcrita al indicar que nadie puede ser condenado ni privado de sus derechos sin previa audiencia al mismo. Así lo interpreta la Corte de Constitucionalidad en la sentencia de fecha seis de julio de 2000, dictada en el expediente 272-00: “...Los derechos de audiencia y al debido proceso reconocidos en el Artículo 12 de la ley fundamental, al provenir de una norma general prevista en la parte dogmática, deben tener plena observancia en todo procedimiento en el que se sancione, condene o afecten derechos de una persona...Tales derechos abarcan la potestad de ser oído, de ofrecer y producir medios de prueba y rebatir las argumentaciones deducidas, y el pronunciamiento definitivo de conformidad con la ley...”.

No sólo su acatamiento es ineludible, sino vital en un Estado de derecho. La Corte de Constitucionalidad, en esa misma sentencia señala al respecto: "...Su observancia es vital por cuanto determina protección de los derechos de la persona y fortalece la seguridad jurídica... En virtud de la supremacía constitucional, todo el ordenamiento jurídico debe guardar armonía con los valores, principios y normas, por lo que en materia administrativa, como en cualquier otra, el derecho de defensa y el de audiencia previa deben someterse plenamente...".

Es importante aquí indicar que no basta con dar audiencia al afectado, sino que la misma debe ser oportuna y adecuada, como defensa complementaria al debido proceso, toda vez que mediante la garantía de una audiencia previa se debe hacer prevalecer la facultad de la persona de que sus argumentos serán oídos y sus pruebas valoradas al momento de tomar la decisión final. En ese sentido, la Corte de Constitucionalidad ha indicado que: "...Se trata, en cada uno de los procedimientos que leyes de diversa índole han previsto, de satisfacer la exigencia de oír adecuadamente a quien la denuncia afecte, a fin de llevar a cabo el Inter. Procesal, por que es la audiencia la que legitima la labor de ponderación del asunto que la autoridad deba decidir, salvo, desde luego, frente al silencio del obligado a responder, que pueda obrar como tácito asentimiento del hecho por el cual se le cuestiona...".

De lo anteriormente indicado, se puede inferir que el derecho a una audiencia previa es ineludible y su cumplimiento vital, debiendo otorgarse en forma oportuna y adecuada para que la persona interesada pueda manifestarse previamente a que se tome una resolución final, no importando si le resulte favorable o no. Estas características de

dicha garantía constitucional son de gran importancia para este estudio, toda vez que, el legislador, al establecer la declaratoria de oficio de la caducidad de la instancia en el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, no contempló la necesidad de conceder una audiencia previa a las personas que pudieran ser perjudicadas por el abandono declarado de esta forma y eso hace inconstitucional a tal disposición.

CAPÍTULO II

2. La función jurisdiccional

El Estado de Guatemala se organiza para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades. Si bien la soberanía corresponde al pueblo, éste lo delega en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como lo establece el Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Es aquí, donde se llega al punto en el que se puede hablar de una justificación de la intervención del gobierno en ciertos ámbitos y esferas, en el caso que interesa a este estudio, en lo que se refiere a la administración de justicia.

Dicha actuación para resolver conflictos, se entiende porque es el individuo mismo el que renuncia a la justicia por su propia mano y concede al Estado, a través del Organismo Judicial, la potestad de dirimir en forma definitiva toda clase de controversias que surjan entre las personas o entre éstos y la autoridad. La Constitución guatemalteca en el Artículo 203 otorga esta función jurisdiccional en forma exclusiva a los tribunales de justicia, quienes además poseen la fuerza coercitiva necesaria para que sus resoluciones se cumplan y que se materializa en la potestad de juzgar y de promover la ejecución de lo juzgado.

Es esa función de vital importancia en un Estado de derecho, toda vez que lo resuelto por las judicaturas afecta directamente los bienes más preciados del ser humano: su vida, su libertad y su propiedad. Interesa para esta ponencia, en forma especial, el

análisis de esa función de juzgar y de promover la ejecución de lo juzgado que se atribuye constitucionalmente a los tribunales de justicia, como garantía a todos los ciudadanos de que los litigios que sometan a los mismos deben ser debidamente fallados y ejecutados. Por eso, en este capítulo se hará un breve análisis del poder judicial, la jurisdicción, los poderes que ésta conlleva, las garantías fundamentales de la justicia, para ahondar en la función jurisdiccional asignada a dicho órgano, su concepto y alcances.

2.1. El poder judicial

El Organismo Judicial, es la entidad del Estado encargada de administrar justicia a los ciudadanos; dicha facultad surge en el momento en que éstos han renunciado a hacer justicia por su propia mano, a fin de merecer la protección estatal, que, como indica el tratadista Alfredo J. Di Ioro: “tiene la exclusividad de dirimir toda clase de conflictos que se susciten y se sometan a su jurisdicción”¹¹. Además provee justicia a través de la aplicación de un conjunto de normas procesales y de actividades que componen los distintos tipos de procesos, con el fin de aplicar las leyes preestablecidas a los casos concretos sometidos a su conocimiento. Como indica el tratadista Hernando Devis Echandía al afirmar que: “la existencia del Poder Judicial implica la inadmisibilidad de la justicia privada y el acatamiento obligatorio de las decisiones judiciales”.¹²

Este órgano por mandato constitucional es el encargado de aplicar la ley a los casos

¹¹ Di Ioro, Alfredo J. **Temas de derecho procesal**. Pág. 40.

¹² Devis Echandía, Hernando. **Teoría general del proceso**. Pág. 21.

concretos a través de los funcionarios designados para tales efectos. Sin embargo, para poder ejercer su función debe basarse en ciertos principios, sujetándose, en primer término, a la Constitución Política de la República de Guatemala y a las demás leyes que integran el ordenamiento jurídico del Estado. En este sentido, el Artículo 51 de la Ley del Organismo Judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la República, establece: “El Organismo Judicial, en ejercicio de la soberanía delegada por el pueblo, imparte justicia conforme la Constitución Política de la República y los valores y normas del ordenamiento jurídico del país”.

Así, del análisis de ese Artículo se desprenden tres puntos fundamentales en la actuación de dicho poder estatal, a saber: a) que la soberanía radica en el pueblo y éste lo delega a dicho organismo para su ejercicio; b) la supremacía constitucional, por lo que la justicia se debe impartir conforme a la Carta Fundamental; y c) El ordenamiento jurídico de la nación se compone también de valores que deben inspirar toda la actividad jurisdiccional. En cuanto a este último punto es importante indicar que, no sólo se trata de aplicar las normas vigentes, sino que para que este principio tenga plena operancia en un Estado de derecho, las leyes deben ser justas y equitativas; por lo tanto, esto implica que las disposiciones jurídicas deben estar inspiradas en principios universales y tener todos los atributos que las hacen justas, es decir, ser generales, abstractas, e impersonales. Al respecto, el autor Friederich A. Hayek, indica: “Si el ideal del imperio de la ley constituye un elemento firme de la opinión pública, la legislación y la jurisdicción tenderán a aproximarse más y más a él.”¹³

¹³ Hayek, Friederich A. **Los fundamentos de la libertad**. Pág. 260.

Se puede ver que, para el poder judicial aplicar la ley implica más que el acto en sí; conlleva, además, el respeto a los valores integrantes del orden legal que no necesariamente tienen que estar contenidos en una norma.

2.1.1. Jurisdicción

Para que el Estado, a través del Organismo Judicial, pueda desempeñar la función de administrar justicia, debe poseer un atributo especial que lo legitime para dilucidar a quién le asiste el derecho reclamado por los contendientes; a éste, la ley y la doctrina le denominan jurisdicción. En primer término, hace referencia al poder que tiene el Estado y en lo que se refiere al poder judicial, con la función jurisdiccional de administrar justicia. El tratadista Manuel Ossorio lo define así: “Etimológicamente proviene del latín *jurisdictio* que quiere decir acción de decir el derecho, no de establecerlo. Es pues, la función específica de los jueces. También, la extensión y límites del poder de juzgar, ya sea por razón de la materia, ya sea por razón del Territorio...”¹⁴; Por su parte, el autor Eduardo J. Couture lo cataloga de esta forma: “Función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución.”¹⁵

Hay que agregar a esas definiciones, que la mayoría de tratadistas utilizan este vocablo

¹⁴ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 550.

¹⁵ Couture, Eduardo J. **Fundamentos del derecho procesal civil**. Pág. 40.

asimilándolo a la función en sí de administrar justicia, es decir, la función jurisdiccional. De hecho, el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala hace referencia únicamente a esa atribución, estableciendo que ésta se ejerce con exclusividad por la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales que la ley establezca.

Además, el Artículo 58 de la Ley del Organismo Judicial preceptúa el término jurisdicción, desarrollándolo de la siguiente manera: “La jurisdicción es única; para su ejercicio se distribuye en los siguientes órganos....En la denominación de jueces o tribunales que se empleen en las leyes, quedan comprendidos todos los funcionarios del Organismo Judicial que ejercen jurisdicción, cualesquiera que sea su competencia o categoría...” Como puede verse, el concepto de poder y de autoridad para juzgar, se encuentran reflejados en esta norma.

Ahora bien, cabe preguntarse entonces, qué atribuciones reviste el hecho de ejercer la función jurisdiccional. Si bien no hay unanimidad en los doctrinarios del derecho, toda vez que estos poderes los han agrupado de acuerdo a distintos criterios, aquí se seguirá al tratadista Hugo Alsina, quien los delimita de la siguiente forma:

a) *Notio*: Hace referencia al derecho a conocer de una cuestión litigiosa determinada.

b) *Vocatio*: Es la facultad de obligar a las partes a comparecer a juicio, con la consiguiente sanción de la rebeldía, o bien, el abandono.

c) *Coertio*: Hace referencia al empleo de medidas de fuerza para el cumplimiento de las resoluciones dictadas en el proceso sobre las personas o sus bienes como por ejemplo, apremios, embargos preventivos, anotaciones, etcétera.

d) *Iudicium*: Es la facultad de dictar una resolución poniendo término a la litis, con

carácter definitivo y con autoridad de cosa juzgada.

e) *Executio*: Es la potestad de ejecutar las resoluciones judiciales mediante el auxilio de la fuerza”.¹⁶

El Organismo Judicial necesita de todas estas facultades que integran el concepto de jurisdicción para poder hacer efectivo el ejercicio de la función jurisdiccional, dado que sería imposible que pudiese llevar a cabo la potestad de administrar justicia sin la atribución de conocer exclusivamente los conflictos que surjan en la sociedad y que se le someten a su conocimiento, de coaccionar a las partes a acatar las resoluciones que dicte y de ejecutar las mismas.

Si bien estas atribuciones, constituyen las herramientas esenciales de que se valen los funcionarios judiciales para desempeñar sus cargos, éstos necesitan para hacerlos valer de una facultad más: la independencia en el ejercicio de sus investiduras. En efecto, la función jurisdiccional debe otorgarse en forma exclusiva al poder judicial, el cual debe gozar de autonomía en el ejercicio de sus potestades a fin de garantizar la no coacción arbitraria e interesada por parte de cualquiera de los otros poderes del Estado o de los particulares. No se trata de una independencia absoluta o arbitraria, toda vez que el Organismo Judicial debe estar obligado a observar la Constitución Política de la República de Guatemala y las demás leyes que integran el ordenamiento jurídico del país, tal y como lo establece el Artículo 203 constitucional y se encuentra sujeto al control de la constitucionalidad de sus resoluciones y a la responsabilidad por sus decisiones. En ese sentido, el Artículo 155 constitucional regula la responsabilidad de

¹⁶ Alsina, Hugo. **Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial**. Pág. 19.

los funcionarios y empleados públicos.

Otro aspecto relevante de la jurisdicción es su unidad. El Artículo 58 de la Ley del Organismo Judicial señala que la jurisdicción es única, pero que para su ejercicio se distribuye en los tribunales del país, especificados en dicha norma. El tratadista Devis Echandía hace referencia a esa unidad en el sentido que: “el Órgano Jurisdiccional del Estado es uno solo, perteneciéndole todos los funcionarios encargados de administrar justicia, no importando a la rama a que pertenezcan (civil, penal, laboral, etcétera)”.¹⁷

A este respecto, el autor Osvaldo Gozaíni señala que: “el fraccionamiento de la jurisdicción no hace que se pierda la unidad del poder, es decir, el atributo de poder jurisdiccional se encuentra en todas las partes que conforman el Poder Judicial, con lo cual es posible que ejerzan su función. La Jurisdicción la ejerce el Estado, pero el poder en sí permanece en los ciudadanos quienes lo delegaron al mismo”.¹⁸

Cosa distinta es que, la jurisdicción se clasifique en contenciosa y voluntaria. En la primera se solicita la intervención del Estado para resolver un conflicto entre las partes; y en la segunda, se requiere para darle legalidad o certeza a un derecho.

2.2. Garantías fundamentales de la justicia

El Estado, constitucionalmente, está obligado a garantizar la justicia a los habitantes de

¹⁷ Devis Echandía, Hernándo. **Ob. Cit.** Pág. 82.

¹⁸ **Ibid.**

la república, siendo éste un valor que debe inspirar la actividad estatal en todas sus facetas, desde la creación de una ley hasta la aplicación de la misma.

Para el efecto, el Estado tiene que estar dotado de facultades de carácter instrumental que establezcan las formas y procedimientos a que deben sujetarse las autoridades para poder lícitamente intervenir en el campo de las libertades de las personas, o bien para hacer respetar el orden público, brindando seguridad jurídica, atribuciones que la doctrina denomina garantías fundamentales de la justicia. Se tratan de principios individuales que tienen una naturaleza o esencia adjetiva y que al configurarse como derechos humanos, se convierten en inviolables y de observancia obligatoria para todos los funcionarios estatales al tenor de lo regulado en el Artículo 204 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que señala taxativamente: “Los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observarán obligatoriamente el principio de que la Constitución de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado”.

Ahora bien, la importancia que revisten estas garantías en el ámbito jurisdiccional radica precisamente en que son los jueces y magistrados los investidos del poder para impartir justicia, debiendo actuar de acuerdo a una sucesión de actos previamente establecidos en la ley, estando obligados a dar a las partes igual oportunidad de ser escuchados, rebatir los argumentos de la contraparte y presentar las pruebas de sus afirmaciones; de ahí, que en lo que concierne al poder judicial, es el proceso el principal instrumento que protege la recta aplicación del valor justicia. Los pasos que se sigan en cada caso deben estar debidamente regulados y es a través de la observancia del debido proceso, como garantía fundamental de la justicia y derecho humano que asiste a toda persona,

que se asegura el respeto de otras normas fundamentales que, durante la substanciación del mismo, deben acatarse.

De esta forma, los ciudadanos que consideren lesionados sus derechos cuentan con la facultad de acudir a los órganos jurisdiccionales en procura de la protección judicial y el Estado está obligado a brindarles libre acceso a los tribunales para que se les imparta la justicia que peticionan, fundamentalmente, a través de un debido proceso legal.

Se hará a continuación un breve análisis de las garantías que resultan fundamentales para una recta aplicación de la justicia sobre la base del derecho interno guatemalteco.

2.2.1. El debido proceso

La Constitución Política de la República de Guatemala regula, dentro de los derechos individuales, la protección al debido proceso legal, pero es importante añadir que el mismo se configura, además, como una de las principales bases de salvaguarda de otras facultades cuyo respeto nos aproxima más a una recta y equitativa aplicación de justicia. Se advierte entonces, que éste sistematiza las garantías mínimas que debe cumplir el litigio y que además, la defensa en juicio en general no debe confundirse con la protección de los derechos y libertades fundamentales.

El acceso al debido proceso tiene carácter universal al estar incluido en la mayoría de declaraciones internacionales sobre derechos humanos y ser reconocido en la mayor parte del mundo. En la Convención Americana sobre Derechos Humanos celebrada en

San José, Costa Rica, este principio se encuentra plasmado en el Artículo octavo, bajo el epígrafe de garantías judiciales y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 lo desarrolla en los Artículos 8, 10 y 11.

La Constitución Política de la República de Guatemala contiene en el Artículo 12 lo relativo a este principio, señalando que: “La defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido. Ninguna persona puede ser juzgada por tribunales especiales o secretos, ni por procedimientos que no estén preestablecidos legalmente”. Queda claro que esta norma protege tanto la facultad de defenderse de las pretensiones del actor, como el de que dicha defensa se lleve a cabo siguiendo procedimientos preestablecidos ante jueces imparciales, otorgándoseles a las partes iguales oportunidades.

Es precisamente, el término debido lo que le da una importante connotación al proceso, puesto que toda persona tiene derecho, no sólo a petitionar ante los tribunales de justicia, cuya obligación es resolver conforme a la ley, sino también a que su planteamiento se lleve a cabo en la forma adecuada; en otras palabras, se le garantiza al ciudadano que se seguirá el procedimiento en la forma preestablecida en la legislación, con todos los pasos necesarios para alcanzar la aplicación de la justicia.

Por ende, el debido proceso conlleva la observancia de ciertos presupuestos

fundamentales, a saber: citación previa a juicio; audiencia a las partes; independencia e imparcialidad de los jueces que conocerán; tribunales previamente establecidos; procedimientos previamente establecidos; e igualdad de las partes. Además de los anteriormente consignados, se deben reconocer como parte integrante de dicha garantía, el derecho al defensor judicial, a la publicidad y la celeridad del proceso, a la valoración de la prueba y a la sentencia fundada.

A través del principio citado y la defensa en juicio se consagra la facultad de contradicción por medio de la cual los sujetos procesales pueden obtener una decisión justa agotando los recursos e instancias para defender y probar sus derechos. Abarca, además, el acatamiento de otros derechos fundamentales, por ello se configura como un precepto humano substancial para la recta aplicación de la justicia.

2.2.2. Imparcialidad e independencia de los jueces

La imparcialidad de los jueces y magistrados es un presupuesto necesario de la justicia a fin de lograr la plena vigencia de los derechos individuales en lo que se refiere al ámbito procesal; ante todo, supone equidad de trato a las partes de un juicio.

De nada serviría un juez que obre en función, no de su propia conciencia y con respeto a la Constitución Política de la República de Guatemala y la ley, sino de intereses ajenos, ya sea políticos o individuales. Esta garantía, implica que el juzgador debe mantener siempre un criterio objetivo, esencial para cumplir su función y que los litigantes, en toda contienda, tienen derecho a ser tratados en la misma forma, con

paridad de oportunidades y de acceso a los mismos recursos, sin que existan inclinaciones en provecho de alguna de ellas. Este elemento, es de vital importancia en este estudio, toda vez que, como se verá más adelante, ese fin no puede verse cumplido si se establecen dos tipos de procedimientos distintos para tramitar un mismo asunto, como sucede en el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, en el que se regula que la caducidad de la instancia puede declararse de oficio o a instancia de parte, debido a que en el primer caso, se lleva a cabo mediante una declaración del tribunal sin más trámite y en el segundo caso se debe seguir por la vía de los incidentes.

Este precepto, cobra trascendencia por cuanto reporta aspectos positivos tales como: neutralidad, idoneidad y equidad del juez. El autor Gozaíni, señala al respecto: “Con la sola noción de que el juez actuará en forma imparcial de cualquier interés personal o de terceros, las partes empiezan a sentir una efectiva tutela del órgano jurisdiccional.”¹⁹

La independencia judicial debemos analizarla desde dos aspectos; implica, en primer término, una independencia institucional, la cual sólo puede lograrse a través de su autonomía económica de los demás poderes del Estado. La Constitución Política de la República de Guatemala lo regula de esta forma, al estipular en el Artículo 213 que corresponde a la Corte Suprema de Justicia formular el presupuesto de su ramo, asignándosele una cantidad no menor del dos por ciento del presupuesto de ingresos ordinarios de la nación, el que deberá entregarse a la tesorería del Organismo Judicial, además de contar con fondos privativos, es decir, los derivados de la administración de

¹⁹ Gozaíni, Osvaldo A. **Ob. Cit.** Pág. 246.

justicia. Esta garantía implica también la independencia del poder judicial en el nombramiento de su personal, por que de nada serviría una supuesta autonomía si fuesen los otros organismos estatales los encargados de designar a todos los funcionarios del poder judicial.

En el caso de Guatemala, el nombramiento de las autoridades jurisdiccionales se debe hacer de la siguiente forma: a) Los jueces, secretarios y personal auxiliar son nombrados por la Corte Suprema de Justicia; b) magistrados de la corte de apelaciones, de los tribunales colegiados y de otros que se creen con la misma categoría son electos por el Congreso de la República de una nómina propuesta por una comisión de postulación integrada por diversos integrantes de las Universidades del país, del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, y de la Corte Suprema de Justicia; y c) los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son elegidos por el Congreso de la República para un período de cinco años de una nómina propuesta por una comisión de postulación integrada por personas escogidas de las universidades del país, Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y de las cortes de apelaciones y demás tribunales colegiados del país.

Como se puede ver, si bien la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza la independencia judicial, queda evidenciado que el poder legislativo ejerce un contrapeso a la independencia total del Organismo Judicial, que se debería eliminar, mediante reforma constitucional.

En segundo término, la independencia judicial implica autonomía personal, es decir, el

juez no debe estar sujeto a injerencia alguna y está sujeto únicamente a la Constitución Política de la República de Guatemala y a las leyes, haciendo una aplicación jerárquica de las mismas en cada conflicto del que conoce. Su persona no debe soportar ninguna clase de indicaciones interesadas de cualquier tipo; supone, además, que el juzgador no se encuentra subordinado a decisiones de otros órganos estatales y tampoco del órgano jurisdiccional, a excepción de los recursos y medios de impugnación que puedan proceder en contra de las resoluciones que dicte.

La independencia de los funcionarios judiciales en la toma de sus decisiones, se encuentra establecida en el Artículo 203 de la Carta Magna, que establece que los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución y a las leyes. Al respecto, se advierte la sanción a quienes atenten contra la independencia de dicho organismo.

Un proceso justo busca que todas las partes cuenten con igual oportunidad de defenderse y de probar sus afirmaciones a fin de alcanzar una resolución dictada conforme a derecho. Por eso, no hay que olvidar que uno de los fines del Estado es precisamente garantizar la justicia; los jueces y magistrados son los funcionarios designados para administrar la misma y ejercer una tutela efectiva a las personas que confían en sus manos la pronta y definitiva resolución de sus conflictos, esperando una resolución equitativa; y por ello uno de los atributos más importantes para alcanzar este objetivo es que las autoridades que integran el poder judicial estén exentos, tanto a nivel institucional como a nivel personal, de cualquier influencia externa que pudiese lesionar en alguna forma la confianza en la tutela jurisdiccional que un ciudadano

espera, desea y tiene legítimo derecho a recibir del poder judicial.

2.2.3. Derecho al juez y al procedimiento preestablecido

Estas dos figuras son sinónimos de independencia o de libertad, esto último porque el individuo puede ordenar sus vías de acción enfrentando las consecuencias de sus actos, debido a que conoce las reglas del juego a priori.

El primero de estos derechos tiene una connotación decisiva para la persona que hace uso de la facultad de someter sus controversias a la administración de justicia, ya que sabe de antemano que el funcionario que esté a cargo será imparcial; esta imparcialidad, como se ha visto anteriormente, es fundamental para la impartición de justicia, pues se trata de garantizar que la judicatura no tenga interés alguno en la litis que ha de resolver. Para resguardarlo, el legislador ha establecido las causas de impedimento, excusa y recusación que las partes pueden hacer valer cuando advierten que el juzgador puede apartarse de la aplicación de la legislación y fallar inclinando la balanza, según su propio interés o el de una de las contendientes o de un tercero. Todo lo relativo a impedimentos, excusas y recusaciones de los funcionarios judiciales se encuentra contemplado en los Artículos 122 al 134, inclusive, de la Ley del Organismo Judicial

Si los jueces no fueran imparciales y preestablecidos, el imperio de la ley se vería afectado y tanto la coacción arbitraria como la corrupción serían un común denominador en la función jurisdiccional. A este respecto, el tratadista Friederich. Hayek dice: "...Una

decisión judicial se considera justa solamente si se subordina a las leyes generales, así las leyes ordinarias se consideran justas sólo si se conforman con principios generales; y de la misma forma que deseamos impedir que el juez infrinja la ley por razones particulares, también queremos prevenir que el legislador infrinja ciertos principios generales por amor a causas temporales e inmediatas...”²⁰. Es decir, la imparcialidad, por tal, debe alcanzarse mediante la preexistencia de autoridades judiciales elegidas con total independencia de las causas que se someterán a su conocimiento.

En lo que se refiere a la garantía del procedimiento preestablecido, se puede decir que, trata también de garantizar a todos los ciudadanos un juicio justo, imparcial e independiente y sobre todo con reglas claras. Implica que ni las partes ni el juez pueden apartarse de los procedimientos establecidos por la ley, para resolver los conflictos que se planteen. Las normas procesales tienen la característica de ser disposiciones de orden público, irrenunciables e inmodificables por los que intervienen en el litigio.

Tanto el principio del juez preestablecido como el del procedimiento preestablecido integran la garantía constitucional del debido proceso consagrada en el Artículo 12 de la Constitución Política de la República de Guatemala, derechos que entrañan seguridad jurídica para la persona.

2.3. La función jurisdiccional

La jurisdicción, como todo concepto, necesita de un vehículo que lo ponga en marcha

²⁰ Hayek, Friederich A. **Ob. Cit.** Pág. 222.

para concretizarse; es a eso a lo que la legislación guatemalteca llama función jurisdiccional. Así, cuando se habla de dicha función, se quiere referir a la actividad soberana del Estado que se ejerce a través de la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales del país en forma independiente. Se trata de la potestad de resolver los conflictos que se le sometan y ejecutar lo juzgado, o como se establece en el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala: "... Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado..."

El Artículo 57 de la Ley del Organismo Judicial lo desarrolla en igual sentido, señalando: "La justicia se imparte de conformidad con la Constitución Política de la República y demás leyes que integran el ordenamiento jurídico del país. La función jurisdiccional se ejerce con exclusividad absoluta por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales establecidos por la ley, a los cuales les corresponde la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. La justicia es gratuita e igual para todos. Ninguna autoridad podrá intervenir ni interferir en la administración de justicia. Los Organismos del Estado, sus dependencias y entidades autónomas y descentralizadas deberán prestar a los Tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones. Igual obligación tienen los particulares."

Ahora bien, la función jurisdiccional se debe ejercer a través de los jueces que integran el poder judicial. Al respecto, el tratadista Devis Echandía señala: "...Son los jueces y magistrados los encargados de administrar justicia, pero no son el órgano jurisdiccional, ya que éste existe independiente de las personas físicas que ocupan sus cargos..."²¹;

²¹ Devis Echandía, Hernando. **Teoría general del proceso**. Tomo II. Pág. 116.

es decir, la referida función se trata de una potestad del Organismo Judicial, que la ejerce a través de sus funcionarios.

Esta atribución, que asiste a los jueces y magistrados, consiste en juzgar y promover la ejecución de lo juzgado y se realiza de tres maneras, según el autor antes citado: “a) Interviniendo para dilucidar una controversia de pretensiones jurídicas sometidas a su decisión, o bien para resolver el conflicto social creado con la ocurrencia de hechos ilícitos constitutivos de delitos (jurisdicción contenciosa); b) Pronunciando la declaración que una persona interesada le ha solicitado y sin que ello entrañe contender contra otro individuo, o bien actuando para investir de legalidad ciertos actos (jurisdicción voluntaria); c) realizando la ejecución forzosa o coactiva de un derecho declarado (procesos de ejecución)”.²²

Dicha función, puede resumirse, entonces, como aquella que tiene como fin administrar justicia a los particulares a través de la aplicación de la ley al caso concreto por parte de los funcionarios designados para el efecto quienes, además, tienen la potestad de promover la ejecución de lo juzgado; todo esto, en forma exclusiva, definitiva e independiente de los demás organismos del Estado.

De todo lo anteriormente expuesto, es sencillo concluir que la función jurisdiccional asignada al poder judicial es conocer, resolver y ejecutar. Es una atribución que implica siempre un hacer por lo que conlleva no solamente la ostentación de un poder delegado por los ciudadanos, sino también y esto es fundamental de entender para el presente

²² **Ibid**, Pág. 68.

estudio, tiene implícito un correlativo deber estatal en el sentido que, si un particular ejerce su derecho de acción poniendo en movimiento el aparato judicial, el Estado tiene el deber de resolver dicha petición.

Al respecto, el Artículo 29 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Toda persona tiene libre acceso a los tribunales y oficinas del Estado para ejercer sus acciones y hacer valer sus derechos de conformidad con la ley. Los extranjeros únicamente podrán acudir a la vía diplomática en caso de denegación de justicia. No se califica como tal, el solo hecho de que el fallo sea contrario a sus intereses y en todo caso, deben haberse agotado los recursos legales que establecen las leyes guatemaltecas”.

Como se puede observar, el ejercicio del derecho de accionar contiene una obligación por parte del Estado de resolver. En este sentido, la Corte de Constitucionalidad, en sentencia de fecha 14 de junio de 1989, se ha pronunciado de la siguiente forma: “...libre acceso a tribunales, al que le es ínsito un derecho subjetivo público a la jurisdicción e impone la correlativa obligación del Estado, por conducto del Organismo Judicial, de emitir decisiones fundadas en ley, que garanticen el derecho de defensa, en observancia del principio de prevalencia constitucional...dando vigencia...a la justicia, enmarcada en ley, como fin esencial de la organización del Estado...”

Tanto en la exposición del Artículo 29 de la Constitución Política de la República de Guatemala como en la interpretación que la referida Corte ha hecho del mismo, se expresa claramente y no deja lugar a dudas que, para lograr uno de sus fines, la

justicia, el Estado tiene ciertos deberes substanciales; en el caso del poder judicial, es resolver las peticiones de los ciudadanos.

En ese sentido, el Artículo 15 de la Ley del Organismo Judicial establece: “Los jueces no pueden suspender, retardar ni denegar la administración de la justicia, sin incurrir en responsabilidad...”

Este aspecto es fundamental, toda vez que, al igual que se ha visto al analizar el principio de audiencia previa, se puede observar nuevamente que la función jurisdiccional, entendiendo la misma como la facultad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, es también ineludible, vital y debe hacerse en forma adecuada y oportuna, a fin de garantizar los derechos de las partes en los procesos.

Si los tribunales no pueden negarse a resolver, es evidente que una norma que faculte a los jueces en forma oficiosa a no dictar un fallo en un determinado asunto, es contrario a la potestad constitucional de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado; es decir, a la función jurisdiccional, que, no sólo les asiste, sino que están compelidos a cumplir por mandato constitucional y garantía de impartición de la justicia a los habitantes de la república.

En el caso que interesa a esta ponencia, es evidente que la declaratoria de caducidad de la instancia de oficio que se regula en el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, implica que los funcionarios judiciales pueden abstenerse de juzgar, sin mediar una petición de por medio basada en el abandono de un proceso, sobre una

acción contencioso administrativa intentada y esto, como se verá oportunamente, resulta inconstitucional.

CAPÍTULO III

3. La inconstitucionalidad de las leyes

Analizados los derechos humanos que interesan en la presente ponencia, así como la función jurisdiccional que compete a los tribunales de justicia, es oportuno hacer un breve análisis de lo que se debe entender por el concepto de constitución de forma general y su prevalencia sobre las disposiciones de carácter inferior, para luego entrar de lleno en el estudio de la acción de inconstitucionalidad como medio de defensa de la misma.

3.1. La constitución, generalidades

Constitución proviene del latín *constituere*, que significa establecer definitivamente. De allí se puede partir de variadas aportaciones de distintos tratadistas y pensadores, y de las que se desea destacar algunas de ellas:

El autor Antonio Carrillo Flores señala que las normas constitucionales: “son aquellas que definen el carácter democrático o no, federal o unitario del Estado, las facultades o atribuciones de los poderes del mismo, las relaciones entre ellos, y los derechos fundamentales de la persona humana, así como las garantías para su protección y salvaguardia.”²³

²³ Flores Carrillo, Antonio. **La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos**. Pág. 19.

Guillermo Cabanellas de Torres la identifica como: “Acto o decreto fundamental en que están determinados los derechos de una nación, la forma de su gobierno y la organización de los poderes públicos de que éste se compone.”²⁴

Finalmente, los constitucionalistas Pereira Orozco y Richter, buscan una definición que sintetice las principales ideas sobre la constitución e indican lo siguiente: “La Constitución es: la ley de mayor jerarquía dentro del Estado. En ella se establece, en primer lugar, el fin para el que se organiza el mismo; se reconocen los derechos y garantías de los habitantes (derechos humanos); se instaura la estructura y forma de funcionamiento de sus organismos y diversas instituciones; y se instituyen las garantías y mecanismos para hacer valer los derechos establecidos y los medios de defensa del orden constitucional.”²⁵

De esta forma, al preguntarse sobre qué se puede entender por constitución, se debe primeramente poner atención en como funciona, institucionalmente, en cada país. De esta primera aproximación, se puede apreciar que el derecho constitucional material vive y se realiza en un orden social, político y de conductas. De ahí que, como señala el tratadista Germán Bidart Campos: “el constitucionalismo, que empieza a descomponer y recomponer el mundo jurídico en tres sectores, preste su primera atención a ese orden real de conductas.”²⁶

Por eso, la realidad social del Estado es tanto política, jurídica como de conductas,

²⁴ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 88.

²⁵ Alberto Pereira Orozco y Marcelo Pablo E. Richter. **Ob. Cit.** Pág. 134.

²⁶ Bidart Campos, Germán J. **La interpretación y el control constitucionales de la jurisdicción constitucional**. Pág.12.

porque en éste, lo social, lo político y lo legal coinciden, se trata de una realidad unitaria, indisoluble y total. El orden político se emplaza en el mundo del derecho y si bien la juridicidad le viene dada por su referencia al valor justicia, lo político se plasma originariamente en el derecho constitucional en sentido material. Este último queda, entonces, dentro de la misma organización política a la que llamamos Estado; por lo que, la convivencia sociopolítica se vive, se realiza y transcurre en forma jurídicamente organizada.

De lo anteriormente expuesto, se advierte que no hay ni puede haber Estado sin derecho, o, como indica el autor precitado: “cada Estado desde que empieza a existir y a ser el que es, tiene una constitución o un derecho constitucional material, que le confiere unidad, orden, estructura, composición, modo existencial de ser: que lo organiza, lo ordena, lo informa. El orden político se juridiza, ab initio, y se juridiza en el derecho constitucional material.”²⁷

Desde este punto de vista, el derecho constitucional es cada vez más la ciencia de las instituciones políticas, toda vez que implica el quehacer político ejemplarizado y estabilizado en instituciones y conductas que funcionan y se cumplen regularmente: es el régimen político de cada país. Puede decirse, entonces, que éste es ante todo conducta y que, como indica el mismo tratadista: “el derecho constitucional material es el régimen unitario de organización y ordenación políticas de una comunidad, o lo que es igual, la identidad de política y derecho constitucional material.”²⁸

²⁷ **Ibid.**

²⁸ **Ibid.** Pág.13.

Ahora bien, en el derecho constitucional material hay primero un orden de conductas ejemplares, que se describen y son captadas como disposiciones generales, con lo que aparece el segundo sector, u orden de normas (normativo o normológico), que pueden estar formuladas expresamente en un texto único –que es lo que conocemos como constitución formal- o dispersas en diversidad de leyes, o no estarlo y por último, encontramos un tercer ámbito, que es el del valor justicia.

Además, el constitucionalismo se integra con dos materias que se pueden apreciar claramente desarrolladas en las constituciones formales de cada país y que informan, justifican y fundamentan la existencia de todo orden fundamental: la primera de ellas, referida a la organización del poder, a la autoridad de que están investidos los gobernantes, sus funciones, competencias, relaciones, controles, entre otros; y la otra, relacionada a la libertad que gozan los particulares, la condición o modo de inserción política del hombre en el Estado, tanto en sus actuaciones con éste como en las que se suscitan con otros individuos. Este segundo principio existe siempre, sea que se reconozcan, se desconozcan, se nieguen o se violen los derechos del hombre, porque cualquiera de esas posturas conlleva una manera de situar a la persona en la comunidad política. Para el tratadista tantas veces citado, esto quiere decir que: “las conductas, las normas, las valoraciones, el deber ser ideal aplicado, etcétera, resultan entonces constitucionales por su materia, es decir, por recaer en alguno de dos ámbitos que forman el contenido sustancial del derecho constitucional material.”²⁹

Podría resultar paradójico que los términos poder y libertad integren el concepto de

²⁹ **Ibid.**

derecho constitucional, siendo claramente figuras contradictorias, pero es la búsqueda de un equilibrio entre ambos principios, lo que ha impulsado el desarrollo del mismo, el que le da sentido y le justifica como el medio que organiza o confiere estructura a cada Estado.

En un principio, la noción de constitución nace de la necesidad básica de limitar el poder absoluto que ejercían las monarquías o las elites políticas de un determinado Estado, pero del avance de la sociedad, de las instituciones políticas que la rigen y los derechos humanos que se han adquirido a través de las luchas sociales con el devenir histórico, se pueden determinar las siguientes funciones que desempeña la constitución de cada país:

- a) Función legisladora, que entra en vigor cuando se introduce un cambio político básico o se crean nuevos Estados, dando legitimidad al país que la posee.
- b) Función política, responde de esta forma a la esencia propia de la constitución, es decir, limitar el poder absoluto y asegurar los derechos de los ciudadanos al clarificar la problemática central de toda política, determinando quien dirige a quien, en qué sentido, con qué fin, por qué medios y con qué limitaciones.
- c) Función organizativa, ya que se trata de un conjunto de normas con las que se articula la organización del Estado.
- d) Función jurídica, toda vez que cualquier forma de gobierno que se adopte, se debe

sujetar al funcionamiento de la ley fundamental. Por eso se habla de Estado de derecho.

- e) Función ideológica, se da porque la constitución es una declaración programática que refleja la ideología del grupo o grupos que la realizan, aunque sea en beneficio de todos los ciudadanos.

- f) Función transformadora, en tanto que la ley fundamental no debe ser rígida, ni de pertenencia de un grupo o una generación, sino que debe evolucionar de acuerdo con las exigencias sociales del momento.

La doctrina suele identificar dos partes principales en las constituciones, pero, atendiendo a la Constitución Política de la República de Guatemala, se puede distinguir en su estructura las siguientes divisiones:

- a) La parte dogmática, en la que se regulan los derechos humanos, limitando la acción del poder estatal sobre los habitantes de un país;

- b) La parte orgánica, contiene normas sobre la organización política del Estado, fijando la división de poderes, las distintas competencias, las relaciones de supraordinación, coordinación o subordinación entre los organismos y las limitaciones del poder público frente a los derechos de las personas, a la propia constitución y las leyes del país; y

- c) La parte práctica, en la que se establecen los mecanismos procesales y jurídicos de

defensa de la constitución y de las garantías y derechos establecidos en la misma.

Es importante estudiar, también, el principio de supremacía constitucional. La doctrina es unánime en cuanto a este principio y en que tiene su origen en el poder constituyente, lo que le otorga carácter de superioridad dentro del ordenamiento jurídico. Dicha supremacía, según los tratadistas Pereira-Orozco y Richter: “se inspira en principios políticos, constitucionales y sociales que son determinantes: la soberanía popular como base de la organización política de la comunidad, la primacía de la persona humana sobre las instituciones del Estado y el régimen de legalidad solamente justificado por su legitimidad.”³⁰

La construcción de este concepto, se encuentra, primeramente, en la imagen piramidal del orden jurídico definido por Kelsen, en la que la supremacía constitucional se establece en cuanto encabeza ese orden jerárquico. De allí, los estudios reiterados, llevaron al desarrollo de la institución de la judicial review, que reconocerá el poder de los tribunales de declarar nulas, a efectos de su inaplicación, las leyes que contradigan al texto constitucional y encuentra su punto culminante en los Estados Unidos de América el año 1803, en el caso Marbury versus Madison, en la que el juez Marshall, concreta la frase de que la constitución es superior a toda ley ordinaria de la legislatura.

A criterio del autor Bidart Campos: “la constitución es la formación primera de la cual deriva y sostiene el orden jurídico como estructura jerárquicamente escalonada.”³¹ Se

³⁰ **Ibid.** Pág. 142.

³¹ Bidart Campos, Germán J. **Ob. Cit.** Pág. 37.

aprecia entonces, que este principio es universalmente considerado como la base misma del constitucionalismo y el Estado constitucional, y se establece como la garantía de la libertad y la dignidad de las personas, toda vez que impone a los órganos gubernamentales el deber de actuar apegados a las reglas que prescribe la ley fundamental, toda vez que, si los actos emanados de los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tuvieran la misma jerarquía jurídica que la constitución, podría ser ésta en cualquier momento dejada sin efecto por los propios órganos institucionales que dicha norma ha creado y a los cuales restringe en su desempeño y operación. Esta limitación podemos verla recogida en el Artículo 152 de la Constitución Política de la República de Guatemala que señala: “El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley...”

El principio analizado anteriormente, ha sido adoptado por el ordenamiento jurídico guatemalteco, en el que en la cima del sistema legal de este país está la Ley Fundamental, como ley suprema o superior. Su cumplimiento es vinculante para gobernantes y gobernados con el fin de lograr y establecer la consolidación del Estado de derecho.

El principio de supremacía constitucional se puede encontrar en tres disposiciones de la Carta Magna: el Artículo 44, nos indica en lo conducente que: “...serán nulas ipso jure las leyes y disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza”; el Artículo 175, por su parte, establece: “Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales serán nulas ipso

jure...”; y el Artículo 204 constitucional señala: “Los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observarán obligadamente el principio de que la Constitución de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado.”

Estas normas, establecen la primacía constitucional por sobre toda otra disposición de cualquier orden, sujetando al poder público y a los habitantes del país a su irrestricto cumplimiento. Con base en esta supremacía, los tribunales de justicia están obligados a abstenerse de hacer valer toda regulación que resulte violatoria de la misma, aplicando el principio de que la constitución prevalece sobre cualquier ley o tratado. La Corte de Constitucionalidad lo ha entendido de esta forma y ha expresado su criterio en la opinión consultiva de fecha 16 de noviembre de 1989, dictada dentro del expediente 212-89, en la que señala: “El estudio de la consulta planteada se aborda partiendo del principio de constitucionalidad, que consiste en que todos los poderes públicos y los habitantes del país están sujetos a la Constitución como norma suprema. Existe en el constitucionalismo, de amplia tradición en los sistemas americano, continental europeo y otros, fundado en los textos escritos y rígidos, un interés insito en la propia Constitución para que se observe su regularidad, o sea la afirmación soberana de su superioridad, especialmente protegida por su inderogabilidad, ya que, como en la guatemalteca, se ha regulado para su reforma un procedimiento extraordinario delegado al poder constituyente o a una votación calificada del Congreso de la República convalidada por las formas de democracia directa, como es la consulta popular. Por ello no le son oponibles otros textos de inferior jerarquía, precisamente porque éstos para tener eficacia en el ordenamiento interno deben guardar conformidad con el texto constitucional, pues de otra manera incurrirían en ilegitimidad. En este

estudio no viene al caso el examen de la naturaleza de otras normas, bien sea que pertenezcan al catálogo de derechos humanos, a las garantías de pureza electoral o a la organización y estructura de los órganos del Estado, pues no es admisible la supuesta recepción y menos superioridad de disposiciones contrarias al espíritu y aún menos al tenor expreso de la Constitución, que se encuentra por encima del Derecho interno en cualquiera de sus formas...”

De lo arriba analizado el autor Bidart Campos señala que el principio de supremacía constitucional implica las siguientes consecuencias: “a) la constitución es la fuente primaria de validez positiva del orden jurídico; b) la constitución habilita la creación sucesiva y descendente de ese mismo orden en cuanto a la forma y en cuanto al contenido del sistema normativo; c) la constitución obliga a que el orden jurídico sea congruente y compatible con ella; d) la constitución descalifica e invalida cualquier infracción a ella.”³²

3.2. Medios de defensa de la Constitución

Para que el principio de supremacía constitucional tenga verdadero sentido y pueda materializarse, es necesario que existan a su vez mecanismos que lo hagan efectivo, pues de lo contrario no estaríamos ante un verdadero Estado de derecho. Como dice el tratadista antes citado: “La doctrina de la supremacía de la constitución es una construcción elaborada en el plano de los principios, que formula un deber-ser, y que se incorpora así a la formación constitucional. Pero si no desencadena como corolario

³² Bidart Campos, Germán J. **Ob. Cit.** Pág. 38.

algún mecanismo que la haga efectiva, corre riesgo de ineficacia y de falta de practicidad. En efecto, cuando la constitución que no debe ser violada lo es, se torna menester recuperar la supremacía ultrajada por la inconstitucionalidad, y nulificar a ésta mediante algún sistema.”³³

Los medios de defensa de la Constitución, deben ser entonces todos aquellos instrumentos encaminados a proteger el orden constitucional, prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y permitir su transformación atendiendo al desarrollo social con base en sus propias normas.

Se puede advertir que estos recursos, no sólo deben estar encaminados a su conservación, sino a su adecuación a la realidad político-social de cada Estado, permitiendo su evolución en procura de plasmar en todo momento el sentir y las aspiraciones de la sociedad.

Se distinguen entonces, dos categorías de mecanismos de defensa de la Ley Fundamental: por un lado los medios de protección constitucional, que incluyen a todos aquellos instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica establecidos en las normas constitucionales que buscan limitar el poder de la autoridad y lograr que quienes los detentan, se sometan a los lineamientos establecidos en la Constitución, tales como pueden ser la división de poderes, los controles intra e interorgánicos, el régimen de partidos políticos o las normas de rigidez constitucional, por citar algunos ejemplos; y en segundo lugar se encuentran las garantías constitucionales, que se

³³ **Ibid.** Pág. 118.

integran por los medios jurídicos, especialmente de carácter procesal, dirigidos al mantenimiento o la reintegración del orden constitucional cuando el mismo sea amenazado o violado, respectivamente. La Constitución Política de la República de Guatemala contempla dentro de la misma división, la exhibición personal, el amparo y la inconstitucionalidad de las leyes.

3.3. La acción de inconstitucionalidad de las leyes

El autor Bidart Campos indica que la inconstitucionalidad es: “el vicio o el defecto que exhiben toda norma y todo acto infraconstitucionales, por acción u omisión, que violan a la constitución formal, directa o indirectamente”³⁴. Para reprimir estas infracciones a los preceptos fundamentales se ha establecido, como mecanismo de control, la acción de inconstitucionalidad de las leyes, que consiste en un medio constitucional que se utiliza contra las leyes o disposiciones gubernamentales de cualquier naturaleza, con el objeto de atacar su aplicación a casos concretos o su observancia general, cuando contienen vicio parcial o total de inconstitucionalidad, ya sea en el proceso legislativo de su formación o en su contenido.

Esta acción, puede estar fundada en vicios de forma, que pueden tener origen en que se haya omitido alguna o algunas fases en el proceso de su formulación, aprobación y vigencia o que en estas etapas existiera algún vicio; o, en infracciones de tipo material, que pueden ser resultado de que el contenido de la ley transgreda el concepto de jerarquía normativa, que no sea congruente con los principios generales del derecho

³⁴ **Ibid.** Pág. 79.

que sirven de pilares al ordenamiento jurídico vigente o que sea contrario a los valores del mismo.

Como quedó indicado, esta acción puede ser interpuesta para atacar la aplicación de la ley a un caso concreto o contra su observancia general, se trata por ende, de una verificación o fiscalización que pretende determinar si la Constitución ha sido transgredida, y como resultado emitir un fallo afirmativo o negativo. Su naturaleza jurídica, a juicio del tratadista Germán Bidart Campos consiste: “en la defensa de la constitución y su supremacía, mediante la asignación, por interpretación constitucional, de un sentido objetivo a la misma constitución, y/o al orden infraconstitucional que se confronta con ella dentro de un sistema jerárquicamente escalonado.”³⁵

Se puede observar entonces, que los problemas de inconstitucionalidad, no son meros asuntos de lógica jurídica, sino su análisis requiere de un proceso de interpretación constitucional que refleje la realidad político-social de un Estado en un momento dado. Al respecto, el autor Antonio Carrillo Flores señala lo siguiente: “La importancia real de los problemas de constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes es que en la gran mayoría de los casos no son de lógica jurídica. Lo que normalmente provocan, y de ahí su gravedad, es la confrontación de posiciones diferentes con respecto a problemas de orden social o político, a veces ligadas a concepciones más o menos abstractas de justicia o de equidad, en otras con temas más concretos pero que de todos modos reciben el impacto de controversias vivas que rebasan el campo jurídico. Cuando los jueces condenan una ley como inconstitucional generalmente no es porque desde un

³⁵ **Ibid.** Pág.122.

punto de vista lógico la consideren incompatible con un texto constitucional, pues estos están redactados en forma que resiste múltiples y variadas interpretaciones, sino porque optan a favor de la postura que creen mejor o más justa acerca de la cuestión debatida y en contra de aquella en que se apoyó la ley objeto de la controversia.”³⁶

Comprender estos aspectos, de esta acción constitucional, es de gran utilidad para este estudio, toda vez que se advierte que al momento de analizar la inconstitucionalidad o no de la declaratoria de oficio de la caducidad de la instancia, se debe atender a cuestiones no sólo de mera lógica jurídica, tales como sería el considerar que dicha norma niega el principio fundamental de audiencia previa, sino debe buscarse también las infracciones derivadas de problemas de naturaleza político-social, como la defensa de la igualdad en juicio, dado que existen dos trámites distintos para un mismo instituto legal, al haber la posibilidad de declarar la perención de oficio o a petición de parte, o en asuntos que atienden al valor justicia y a la obligación de los jueces de dictar un fallo justo, como sucede en la protección de la garantía de la función jurisdiccional de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado.

Se debe tomar en cuenta también, aspectos tales como el sobrecargo de trabajo que tienen las cinco salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo existentes en la tramitación de los procesos, que se considera el principal motivo de que se haya regulado de esa forma la caducidad de la instancia, y si ese hecho es motivo suficiente como para limitar los derechos constitucionales de los litigantes en aras de una justicia pronta y cumplida.

³⁶ Carrillo Flores, Antonio. **Ob. Cit.** Págs. 49-50.

En cuanto al origen de esta institución, hay que remitirse a la Constitución austriaca de 1920, inspirada por Hans Kelsen, en el que se crea un tribunal constitucional con facultad privativa para resolver sobre la adecuación de las disposiciones a la Carta Magna, correspondiéndole, como indica el autor Luis Sáenz Juárez: “el enjuiciamiento del apego a la ley fundamental de las normas emitidas por el órgano encargado de la emisión de las leyes, con la atribución de declarar su nulidad.”³⁷

Frente a este sistema europeo de control de la inconstitucionalidad de las leyes, se contraponen el norteamericano de defensa constitucional difusa o inconstitucionalidad indirecta, en el que éste corresponde a los jueces de cualquier naturaleza, teniendo la potestad de declarar la validez o no de una norma en la resolución del litigio, declarando la inaplicabilidad o no de la misma, por inconstitucionalidad, al caso concreto sometido a su conocimiento.

En Guatemala, se ha optado por la adopción de un sistema que combina ambos mecanismos y así se puede encontrar en la Carta Magna el de inconstitucionalidad indirecta en el Artículo 266, que señala: “En casos concretos, en todo proceso de instancia y en casación y hasta antes de dictarse sentencia, las partes podrán plantear como acción, excepción o incidente, la inconstitucionalidad total o parcial de una ley. El tribunal deberá pronunciarse al respecto.” También se establece la acción de inconstitucionalidad directa, en el Artículo 267 de dicho cuerpo legal, que indica: “Las acciones en contra de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que contengan vicio parcial o total de inconstitucionalidad, se plantearán directamente ante

³⁷ Sáenz Juárez, Luis. **Inconstitucionalidad de leyes en casos concretos en Guatemala**. Pág. 41.

el Tribunal o Corte de Constitucionalidad.”

La tramitación de la acción de inconstitucionalidad, se encuentra regulada en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, en el título cuarto. En ésta, se puede encontrar la regulación del principio de supremacía constitucional en los Artículos 114 y 115, la procedencia y tramitación de la acción de inconstitucionalidad de leyes en casos concretos del Artículo del 116 al 132; así como la acción de inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general en los Artículos del 133 al 142; contiene además, normas de aplicación común a ambos procedimientos del Artículo 143 al 148, inclusive. Del análisis de estas disposiciones, interesa destacar los siguientes elementos de este sistema de control constitucional guatemalteco, el Artículo indicado en cada párrafo, salvo que se indique lo contrario, corresponde a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad:

- El control concentrado corresponde a la Corte de Constitucionalidad, en su calidad de tribunal permanente de jurisdicción privativa, independiente de los demás organismos del Estado, Artículo 133.
- La Corte de Constitucionalidad se integra con Magistrados designados en forma diferente e independiente de los que conforman el Organismo Judicial, Artículo 150.
- La Corte de Constitucionalidad aplica el control concentrado en los casos de denuncia de inconstitucionalidad general de las leyes, reglamentos y disposiciones

de carácter general, su fallo tiene como efecto principal, dejar sin vigencia la ley, reglamento o disposición atacada o la parte de ella que resulte afectada de vicio de inconstitucionalidad, Artículos 140 y 141.

- En la inconstitucionalidad de carácter general opera la denominada acción popular, es decir, que puede ser promovida por cualquier persona con el auxilio de tres abogados colegiados activos, además puede ser interpuesta por la Junta Directiva del Colegio de Abogados, el Procurador General de la Nación y el Procurador de los Derechos Humanos, según lo estatuye el Artículo 134 de la referida ley.
- La legitimación para denunciar la inconstitucionalidad de ley en casos concretos, compete a quien tenga calidad de parte en el proceso en que se denuncie y su pronunciamiento por auto razonado corresponde al juez o tribunal que conozca del litigio, salvo en el caso de los jueces de paz, que deben remitir el asunto al de primera instancia competente, Artículos 116 al 120.
- La Corte de Constitucionalidad conoce en apelación los pronunciamientos que el control difuso atribuye a los jueces y tribunales de la jurisdicción ordinaria, cuya revisión desemboca en la sentencia que puede confirmar o revocar –dictando en este caso el pronunciamiento que en derecho corresponda- los autos que resuelven la pretensión de inconstitucionalidad en primera instancia, Artículos 127 al 132.
- En la acción de inconstitucionalidad en casos concretos, si la pretensión se acoge, la consecuencia es declarar la inaplicación de la ley denunciada al caso que se ha

sometido al conocimiento del juez competente, Artículo 116.

- Tanto en el planteamiento de la acción de Inconstitucionalidad directa como en la que se interpone en contra de leyes en casos concretos, se tramita aplicando la normativa especial que prescribe la ley constitucional de la materia, es decir, la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

De lo que se ha analizado en este capítulo, se puede concluir, que ninguna norma de naturaleza inferior a la Constitución Política de la República de Guatemala puede contradecir los preceptos de la misma, pues de lo contrario contiene vicio de inconstitucionalidad, lo que habilita a que la persona o la parte afectada, según sea el caso, tenga derecho a acudir al mecanismo de defensa de la constitución denominado acción de inconstitucionalidad.

Esta acción de inconstitucionalidad puede plantearse en vía directa ante la Corte de Constitucionalidad o mediante la impugnación indirecta o difusa, ante el juez o tribunal que conoce el proceso en el que se pretende aplicar, ya sea para que se declare la inconstitucionalidad de la ley denunciada o para pedir su inaplicación al caso concreto, respectivamente.

En lo que atañe a esta ponencia, si se demuestra la hipótesis de este estudio, en cuanto a que la declaratoria de oficio de la caducidad de la instancia, establecida en el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, contiene vicio de inconstitucionalidad por ser opuesta a los preceptos humanos de igualdad y audiencia

previa; y por violar la potestad constitucional que obliga a los tribunales de justicia a juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, cualquier persona que se vea afectada por dicha disposición, tiene derecho a plantear acción de inconstitucionalidad en su contra a efecto de solicitar la expulsión de la misma del ordenamiento jurídico guatemalteco o bien, solicitar su inaplicación al caso concreto dentro de la tramitación del proceso contencioso administrativo, que se analizará en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO IV

4. La jurisdicción contencioso administrativa

La posibilidad de declarar de oficio la caducidad de la instancia se encuentra regulada en el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, es decir, es una institución que compete al derecho procesal administrativo y más específicamente a la jurisdicción contencioso administrativa. De esa cuenta, es importante también para esta ponencia efectuar un breve análisis de dicha jurisdicción, su naturaleza y el proceso contencioso administrativo con sus etapas, a fin de establecer el marco procesal en el que se pretende aplicar dicha norma.

Dicha jurisdicción, conforme al tratadista Hugo Calderón: “es la jurisdicción administrativa por naturaleza”³⁸, de tal manera que la misma debe conocer de todas las pretensiones fundamentadas en el derecho administrativo, salvo los casos que se atribuyan por ley a jurisdicción distinta a la referida, como sucede con el derecho administrativo laboral y de previsión social, cuya competencia corresponde a los tribunales de trabajo y previsión social; o que la propia ley excluya de la posibilidad de ser planteados por esa vía.

La legislación vigente otorga esa jurisdicción al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual se constituye en contralor de la juridicidad de los actos de la administración pública y sus entidades descentralizadas y autónomas, al tenor de lo

³⁸ Calderón M., Hugo H. **Ob. Cit.** Pág. 219.

establecido en el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que al respecto señala: “Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas...”

Se puede ver entonces, que la jurisdicción contencioso administrativa se establece como un medio de control que permite a los particulares defenderse de aquellos actos o resoluciones de la administración pública que no se ajusten a la ley y, excepcionalmente, para que el Estado pueda solicitar dejar sin efectos sus propias resoluciones, a través de la declaratoria de lesividad, cuando dichos fallos afecten los intereses de la nación.

La referida jurisdicción abarca, a criterio del autor José Garberí Llobregat: “el enjuiciamiento de la potestad reglamentaria, del control de legalidad de los actos administrativos, de la sujeción de la administración al ordenamiento jurídico y del sometimiento de ésta a los fines que la justifican, fines que no pueden ser otros que el interés público de la propia sociedad, en quien reside la soberanía.”³⁹

4.1. Naturaleza jurídica

Aun cuando no existe un criterio unificado, la mayoría de los tratadistas del derecho

³⁹ Gimeno Sendra, Vicente, et. al. **Curso de derecho procesal administrativo**. Págs. 23-24.

procesal administrativo consideran que la naturaleza jurídica de esta jurisdicción es de carácter especial.

Este hecho, tiene una trascendencia práctica, por que al ser considerada de tal manera, no hay necesidad alguna que se dicte un código al servicio de la misma, regulando todos y cada uno de los aspectos orgánicos y procesales que ofrece, sino que a criterio del tratadista Calderón: “le serán aplicables todos los preceptos orgánicos y procesales comunes, si bien con las especialidades propias de la materia sobre la que versa.”⁴⁰ Al respecto la Ley de lo Contencioso Administrativo y el Código Tributario establecen la aplicación por integración al proceso contencioso administrativo del Código Procesal Civil y Mercantil y de la Ley del Organismo Judicial en el ordenamiento jurídico guatemalteco.

Además, esta jurisdicción es un requisito procesal, toda vez que para que pueda ser examinado el fondo de una pretensión fundada en preceptos del derecho administrativo, dicha petición debe ser deducida ante esa jurisdicción especial.

4.2. Los principios del orden jurisdiccional administrativo

En los órganos del orden jurisdiccional administrativo concurren determinados principios que deben ser observados en la constitución y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y las salas que lo integran, y que conforme a la ley se pueden extraer los siguientes:

⁴⁰ Calderón M., Hugo H. **Ob. Cit.** Pág. 220.

a) Principio de los jueces legos o técnicos, el cual implica que las salas de lo contencioso administrativo deben estar integradas por magistrados de carrera que llenen los requisitos legales para el efecto y nombrados en la forma establecida en ley.

b) Principio de jueces colegiados, por virtud del cual, conforme a la legislación vigente, las salas que conforman el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se tratan de órganos colegiados, integrados por tres magistrados;

c) Principio de única instancia, dado que en la normativa nacional, con independencia de los recursos especiales y extraordinarios, se prohíbe la impugnación de las resoluciones definitivas a través de la apelación; y

d) Principio del juez legal, el cual conlleva el derecho de todo administrado a ejercitar su facultad de acción e interponer su pretensión administrativa ante órganos jurisdiccionales, instituidos por la legislación vigente y pertenecientes al poder judicial, respetuosos de los principios de igualdad, independencia y sumisión a la ley y constituidos con arreglo a las normas comunes de competencia preestablecida.

4.3. El proceso contencioso administrativo

Este proceso es un medio de control que los particulares tienen para, una vez agotada la vía administrativa, oponerse a los actos o resoluciones emanados de la administración pública, a través de una demanda, en la que someten a la decisión jurisdiccional sus pretensiones.

Mucho se ha discutido en cuanto a su naturaleza jurídica, pero es importante indicar que en la Ley de lo Contencioso Administrativo vigente, se encuentra regulado y denominado como el proceso de lo contencioso administrativo; es decir, se trata de un verdadero juicio de conocimiento. En ese sentido, el Artículo 18 del Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala establece: “El proceso contencioso administrativo será de única instancia y su planteamiento carecerá de efectos suspensivos, salvo para casos concretos excepcionales en que el tribunal decida lo contrario, en la misma resolución que admita para su trámite la demanda, siempre que lo considere indispensable y que de no hacerlo se causen daños irreparables a las partes.”

También hay que indicar que conforme a la Constitución Política de la República de Guatemala, a través de este proceso el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se organiza como contralor de la juridicidad de las actuaciones de la administración pública, con atribuciones para conocer en caso de contienda por actos y resoluciones dictados por el poder público y las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en el caso de controversias derivadas de contratos y concesiones gubernamentales.

El contenido del proceso contencioso administrativo se desarrolla en el Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de lo Contencioso Administrativo, en el Código Tributario y en otras normas de carácter jurídico procesal, como la Ley del Organismo Judicial y el Código Procesal Civil y Mercantil, que deben aplicarse por integración.

Dentro de las características más importantes de este proceso, se encuentran:

a) Que no se trata de un recurso, como se le denominó en algún tiempo y lo regulaba la derogada Ley de lo Contencioso Administrativo, sino de un verdadero juicio de conocimiento.

b) Que es un proceso que se conoce y resuelve dentro de un órgano jurisdiccional, es decir, por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; en este sentido, hay que hacer notar, que el Código Tributario, creó las salas de lo contencioso-administrativo de conformidad con la especialidad;

c) Su competencia está dirigida a examinar las controversias que surgen de las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares; y

d) Actualmente, está a cargo un tribunal conformado por cinco salas colegiadas, integradas con tres magistrados titulares.

Son elementos del proceso de lo contencioso administrativo, los siguientes:

a) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo: actualmente en Guatemala, dicho tribunal se encuentra dividido en cinco salas, que conocen asuntos dependiendo de la materia; hay que hacer notar que el referido tribunal es único, por lo preceptuado en el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, al establecer que el órgano colegiado referido es el contralor de la juridicidad de la administración pública.

b) Las partes, que conforme a la legislación guatemalteca pueden ser los siguientes: La administración pública, normalmente como demandada, excepcionalmente como demandante en las acciones de lesividad; el particular afectado, es decir, la persona a la que la administración pública puede afectar con sus decisiones; los terceros, que son todos aquellos sujetos que aparezcan con interés legítimo en el expediente administrativo o que puedan ser afectados al dictar la sentencia; la Procuraduría General de la Nación; y la Contraloría General de Cuentas, cuando el proceso se refiera al control o fiscalización de la hacienda pública.

4.3.1. Procedencia e improcedencia del proceso

El Artículo 19 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, señala que puede plantearse el proceso contencioso administrativo, en caso de contienda por actos y resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado; y en los casos de controversia derivadas de contratos y concesiones administrativas.

Exige además dicha norma, que para que el juicio pueda iniciarse, se requiere que la resolución que lo origina no haya podido remediarse por medio de los recursos puramente administrativos.

Sin embargo, no todos los actos y resoluciones de la administración pública pueden ser objeto de este proceso, ya sea por que la ley expresamente lo prohíba o bien debido a que la legislación vigente establezca que su conocimiento debe ser competencia de otros tribunales. Así, conforme al Artículo 21 de la Ley de lo Contencioso Administrativo,

este proceso es improcedente en los siguientes casos:

- a) En los asuntos referentes al orden político, militar o de defensa, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan;
- b) En 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;
- d) En los asuntos originados por denegatorias de concesiones de toda 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.”

4.3.2. Características de la resolución administrativa

En cuanto a los requisitos que deben contener los fallos sobre los cuales se puede plantear este proceso, el Artículo 20 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece las siguientes:

- a) Que la resolución cause estado, lo cual se da cuando la misma decide el asunto y no es susceptible de impugnarse en la vía administrativa, por haberse resuelto los recursos procedentes, es decir, cuando en dicha vía no existe ningún otro recurso administrativo que plantear.
- b) Que vulnere un derecho del demandante reconocido por una ley, reglamento o

resolución anterior. Esto se da cuando una persona goza de alguna facultad concedida por los medios arriba indicados y que, por una resolución de la administración pública, se pretenda modificar la situación del mismo; en este caso ya hay derechos adquiridos, los cuales no puede ser conculcados por la autoridad estatal, de lo contrario es susceptible de interponerse la demanda contencioso administrativa, salvo el caso que, conforme lo indica el tratadista Calderón: “dentro de los tres años siguientes a la fecha de la resolución o acto que la origina se declare la lesividad del mismo.”⁴¹

Señala además, la norma relacionada, que si el proceso es planteado por la administración debido a sus actos o resoluciones, no será necesario que concurren los requisitos antes citados, siempre que esos fallos o actuaciones hayan sido declarados lesivos para los intereses del Estado, en Acuerdo Gubernativo emitido por el Presidente de la República de Guatemala en Consejo de Ministros. Esta declaración, sólo podrá hacerse dentro de los tres años siguientes a la fecha de la resolución o acto que la origina.

4.3.3. Recursos procedentes

El Artículo 27 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece: “Salvo el recurso de apelación, en este proceso son admisibles los recursos que contemplen las normas que regulan el proceso civil, incluso el de casación, contra las sentencias y autos definitivos que pongan fin al proceso, los cuales se substanciarán conforme tales normas.”

⁴¹ **Ibid.** Pág. 241.

Como se puede ver, en este proceso no es procedente el planteamiento del recurso de apelación, porque, como se ha apuntado arriba, se trata de un proceso en única instancia; sin embargo, tal y como lo establece el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el artículo analizado, si es admisible el recurso de casación, el cual se puede interponer y seguir conforme a los casos de procedencia y el trámite establecido en el Código Procesal Civil y Mercantil.

4.3.4. Integración del proceso

Se ha señalado precedentemente, que tanto la Ley de lo Contencioso Administrativo, como el Código Tributario establecen que el proceso contencioso administrativo se integra, además de las normas especiales reguladas en dichos cuerpos legales, con las disposiciones de la Ley del Organismo Judicial y del Código Procesal Civil y Mercantil, en lo que fueran aplicables.

Para interés de esta ponencia, a continuación se destacan las etapas y elementos fundamentales de la tramitación de este juicio, las regulaciones citadas en adelante corresponden a la Ley de lo Contencioso Administrativo, salvo que se especifique lo contrario:

- El proceso de lo contencioso administrativo se inicia con la demanda del actor, que por lo general es un particular afectado por una resolución de la administración pública, pero excepcionalmente puede ser ésta última la parte demandante, en caso de declararse la lesividad de un acto o resolución administrativa.

- La demanda podrá presentarse, directamente a la sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo a la cual vaya dirigido o a un juzgado de primera instancia departamental para que éste lo traslade a la sala competente, Artículo 30. Los requisitos de la demanda están regulados en el Artículo 28 y se deberá además acompañar los documentos en que funde el derecho reclamado, si los mismos se encuentran en poder del interponente, o se deberá indicar el lugar donde se encuentren o la persona que los tenga en su poder, Artículo 29. La omisión de estos requisitos puede ser subsanable o no, en el primer caso, la sala debe fijar un plazo para su corrección y en el segundo, se debe rechazar la demanda de plano, Artículo 31. Es importante también, hacer notar que para presentar la demanda no se exigirá al administrado pago previo, ni garantía alguna conforme al Artículo 221 de la Constitución Política de la República y el Artículo 166 del Código Tributario.
- El plazo para la iniciación del litigio es un requisito procesal. Una vez transcurrido el mismo, el órgano jurisdiccional no podrá examinar la cuestión de fondo planteada. Este plazo es, para toda cuestión que no sea tributaria, de tres meses, contados a partir de la última notificación de la resolución que concluyó el procedimiento administrativo, del vencimiento del término 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, conforme al Artículo 23 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. En materia contencioso tributaria el plazo para la interposición del proceso es de treinta días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha en que se hizo la última notificación de la resolución del recurso de revocatoria o de reposición, en su caso, conforme lo establece el artículo 161 del Código Tributario.

- Si la demanda contiene los requisitos de forma, el tribunal pedirá los antecedentes al órgano administrativo demandado, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la misma, fijándole un plazo de diez días, contados a partir del día siguiente a aquél en que haya recibido el pedido de remisión, bajo apercibimiento de que en caso de incumplimiento se entrará a conocer del proceso, teniendo como base el dicho del actor y se le procesará por desobediencia, Artículo 32.

- Concluido el plazo para el envío de los antecedentes, el tribunal debe emitir resolución dentro de los tres días siguientes a aquél en que se hayan recibido los mismos o de vencido el plazo para su envío, admitiendo o no la demanda para su trámite. De tener a la vista los antecedentes, debe examinar la demanda con relación a los mismos para determinar la procedencia o no de dar trámite al proceso, Artículo 33. En la resolución de trámite, también se emplazará al órgano administrativo o institución descentralizada demandada, a la Procuraduría General de la Nación, a las personas que aparezcan con interés en el expediente y, cuando el proceso se refiera al control y fiscalización de la hacienda pública, a la Contraloría General de Cuentas, dándoles audiencia por un término común de quince días, Artículo 35. Se resolverá también sobre las providencias precautorias urgentes o indispensables solicitadas por el actor, conforme a los Artículos 34 de la Ley de lo Contencioso Administrativo y 163 del Código Tributario.

- Cuando se hubieren planteado varias demandas contencioso administrativas en relación al mismo asunto, se podrán acumular de oficio o a solicitud de parte, y serán resueltas en una misma sentencia, conforme a los Artículos 24 de la Ley de lo

Contencioso Administrativo y 164 del Código Tributario.

- Dentro del plazo de cinco días del emplazamiento, las partes pueden interponer las excepciones previas de incompetencia, litispendencia, demanda defectuosa, falta de capacidad legal, falta de personalidad, falta de personería, caducidad, prescripción, cosa juzgada y transacción, las que se deben tramitar en incidente, en la misma pieza del proceso principal. De ser declaradas sin lugar, el plazo para contestar la demanda será de cinco días, contados a partir del día siguiente a la notificación de la resolución recaída en el incidente, Artículo 36.

- Los emplazados pueden allanarse a la demanda o contestarla en sentido negativo, en el primer caso, si todos se allanaren, se procederá a dictar sentencia. La contestación negativa debe ser razonada en cuanto a sus fundamentos de hecho y de derecho, Artículo 38. En caso de no contestarse la demanda en los plazos establecidos, se declarará la rebeldía de los emplazados que no hayan contestado la demanda, y se tendrá por contestada la misma en sentido negativo, Artículo 37. Además hay que tomar en cuenta que los sujetos procesales públicos no pueden legalmente dejar de pronunciarse sobre el fondo del asunto, Artículo 36. Las excepciones perentorias deben interponerse con la contestación de la demanda en sentido negativo y se deben resolver en sentencia, Artículo 39. En los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas junto con la contestación negativa de la demanda se podrá reconvenir al actor, Artículo 40.

- Contestada la demanda y la reconvenición en su caso, se abrirá a prueba el proceso

por el plazo de treinta días conforme al Artículo 41 de la Ley de Contencioso Administrativo, pero ese término puede darse por vencido antes de su conclusión, cuando se hubieren recibido todas las pruebas ofrecidas, Artículo 42. La sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que conozca del caso, puede omitir dicha apertura, en resolución razonada, si la cuestión debatida es de puro derecho o existieren suficientes elementos de convicción en el expediente, Artículo 41.

- Vencido el período de prueba, se señalará día y hora para la vista, Artículo 43, dentro del plazo establecido en la Ley del Organismo Judicial.
- Transcurrida la vista, si se estima necesario, el tribunal puede dictar auto para mejor fallar por un plazo que no exceda de diez días, pudiendo practicar cuantas diligencias fueren necesarias para determinar el derecho de los litigantes. En dicho auto se deben indicar las que se han de realizar, debiéndose diligenciar con citación de las partes, Artículo 44.
- Posteriormente a la vista, o en su caso, tras vencerse el plazo fijado en el auto para mejor fallar, se deberá dictar sentencia dentro del término establecido en la Ley del Organismo Judicial. La sentencia examinará la totalidad de la juridicidad del acto o resolución cuestionada, pudiéndola revocar, confirmar o modificar, Artículos 45 de la Ley de la Ley de lo Contencioso Administrativo y 165 del Código Tributario. En los casos de contiendas por actos y resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas o autónomas del Estado, en la sentencia el tribunal podrá condenar a los funcionarios responsables al pago de reparaciones pecuniarias por

los daños y perjuicios ocasionados, siempre y cuando se hubiere probado que éstos actuaron con manifiesta mala fe, sin perjuicio de la obligación solidaria estatal, Artículo 46. La sentencia señalará un plazo prudencial al órgano administrativo que corresponda para que ejecute lo resuelto, Artículo 48.

- Contra las sentencias y autos que ponga fin al proceso, cabe el recurso de casación, el cual se debe tramitar conforme a lo dispuesto en el Código Procesal Civil y Mercantil, Artículos 27 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala y 169 del Código Tributario.
- Firme la resolución que puso fin al juicio, se devolverá el expediente al órgano administrativo con certificación de lo resuelto, para que de cumplimiento al mismo, Artículo 47. La sentencia es ejecutable en la vía de apremio ante los tribunales competentes del ramo civil o ante la competencia económico coactiva según el caso, Artículo 48 de la Ley de lo Contencioso Administrativo y 172 del Código Tributario.

Para concluir, tal y como se ha apuntado anteriormente, el proceso contencioso administrativo debe integrarse, en lo que fuere aplicable, con las normas del Código Procesal Civil y Mercantil y de la Ley del Organismo Judicial, debiendo tener en cuenta estas leyes en cuanto a la capacidad de las partes y representación en el juicio, régimen de notificaciones a los sujetos procesales, la tramitación de la prueba, los recursos procedentes contra las resoluciones dictadas por las salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, las formas anormales de terminación de los litigios, la tramitación de incidentes, los requisitos de las resoluciones, los plazos para resolver, la

excusa y recusación de los jueces. La regulación de la caducidad de la instancia contenida en el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo y el análisis de la inconstitucionalidad de la posibilidad de declararla de oficio, se estudiará detalladamente en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO V

5. Caducidad de la instancia

No todos los juicios iniciados concluyen con la emisión de una sentencia, sino que pueden extinguirse antes de la resolución final del mismo por distintas razones, a lo que la doctrina denomina modos anormales de terminación del proceso. Dentro de éstos, se encuentran la renuncia, el desistimiento, el allanamiento, la confesión, los acuerdos procesales y la caducidad de la instancia. Es esta última, la que interesa en forma especial a esta ponencia, sobre todo por la regulación contenida en el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, en la que se faculta a las salas de Tribunal de lo Contencioso Administrativo a declararla, tanto de oficio como a solicitud de parte. Para determinar la legalidad constitucional o no de la primera de las formas indicadas, es preciso efectuar previamente un análisis de esta institución procesal, estudiando su concepto, características y elementos esenciales, para posteriormente confrontarla, a la luz de los derechos humanos y garantías constitucionales que se han apuntado en los capítulos precedentes, a efecto de establecer si la misma adolece o no de vicios de inconstitucionalidad.

5.1. Concepto, fundamento y requisitos

Este modo anormal de finalización de las contiendas recibe diferentes nombres en la doctrina y en la legislación comparada. En Guatemala, tanto en el anterior Código de Enjuiciamiento Civil y Mercantil, como en la pasada Ley de lo Contencioso

Administrativo, se le denominaba abandono. En los actualmente vigentes Código Procesal Civil y Mercantil y Ley de lo Contencioso Administrativo, se le llama caducidad de la Instancia, término que también es utilizado por las legislaciones española y argentina, mientras que en la normativa colombiana y uruguaya le han identificado como perención.

Por caducidad de la instancia entiende el autor Vicente Gimeno Sendra: “Un hecho jurídico procesal que se produce por la mera inactividad negligente de las partes dentro de los plazos previstos en la Ley, originando la finalización anormal del proceso.”⁴² Además, el jurisconsulto Guillermo Cabanellas de Torres, la identifica como: “Presunción legal de abandono de la acción entablada o del recurso interpuesto cuando los litigantes se abstienen de gestionar la tramitación de los autos.”⁴³

Como se puede ver, el concepto de esta institución procesal se vincula con la extinción del juicio, debido a que con la caducidad de la instancia se produce una terminación anormal del litigio. El tratadista Aguirre Godoy, al respecto, considera que: “...el fin normal del proceso es la actuación de una pretensión adecuada al derecho objetivo, y siempre que el proceso termine sin haberse actuado o haberse denegado la actuación de la pretensión, el proceso no queda decidido, sino extinguido: así se contrapone la decisión a la extinción procesal. Cuando la extinción se produce a causa de la inactividad de los sujetos procesales, nos encontramos en presencia de la caducidad.”⁴⁴

⁴² Gimeno Sendra, Vicente, et. al. **Ob. Cit.** Pág. 266.

⁴³ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Ob. Cit.** Págs. 58-59.

⁴⁴ Aguirre Godoy, Mario. **Derecho procesal civil de Guatemala.** Tomo IV. Pág. 683.

Es importante además, hacer notar que no se trata de un verdadero acto procesal, porque la misma no tiene su origen en una causa vinculada a éstos, sino que deriva simplemente de un hecho, la inactividad de las partes durante un determinado tiempo de un juicio pendiente y paralizado.

La doctrina suele distinguir dos fundamentos de la caducidad de la instancia, uno de carácter subjetivo, en virtud del cual se presume la voluntad de las partes de abandonar el juicio; y otro objetivo, en el que por razones de seguridad jurídica y de liberación de obligaciones procesales, para los órganos jurisdiccionales, con esta declaratoria se pretende evitar la pendencia indefinida de los litigios. Como señala Gimeno Sendra, su fundamento: "...hay que encontrarlo en la naturaleza de 'ius cogens' de las normas procesales y en las exigencias de celeridad de la justicia." ⁴⁵

Sin embargo, esta figura procesal no es el único instrumento procesal que puede resultar recomendable para alcanzar estos fines. En ese sentido, se destaca la acertada afirmación del tratadista Mario Aguirre Godoy, que al respecto indica: "...ese carácter objetivo en la fundamentación de la caducidad de la instancia, no debe confundirse con la necesidad de mantenerla, porque hay otros criterios para evitar la excesiva duración de los pleitos paralizados, como sería por ejemplo, la derogatoria del principio del impulso privado o de parte y el establecimiento, en su lugar, del principio del impulso oficial. La tendencia procesal moderna se orienta en el sentido de aumentar los poderes del Juez"⁴⁶. Se debe aludir además, que la garantía constitucional de la potestad de los

⁴⁵ Gimeno Sendra, Vicente, et. al. **Ob. Cit.** Pág. 266.

⁴⁶ Aguirre Godoy, Mario. **Ob. Cit.** Pág. 683.

jueces de juzgar y promulgar la ejecución de lo juzgado, obliga a orientar esta institución y reducirla sólo a los casos evidentemente justificables, a instancia de parte y previa audiencia a la parte afectada.

No siendo la caducidad de la instancia una institución absolutamente indispensable, la doctrina propugna por derogar el principio del impulso privado de parte y establecer, por contrario, el del impulso oficial; estableciendo plazos cortos de carácter perentorio para la realización de cada acto procesal de parte o permitiendo que actúe, con respecto a los derechos hechos valer como fundamento de la pretensión procesal, la prescripción o caducidad del derecho material, sin implantarla especialmente para el proceso. Como se aprecia, no existirían plazos procesales que determinen la extinción del litigio, sino que se admitiría que corrieran los términos de la prescripción jurídico-material desde que las partes dejaran de promover en el juicio.

Otro fundamento de la caducidad de la instancia radica en que el interés público exige que los procesos no permanezcan paralizados indefinidamente; no sólo porque la subsistencia del pleito es contraria al restablecimiento del orden jurídico, sino porque la relación procesal también comprende al órgano jurisdiccional, y esa vinculación no puede quedar supeditada en el tiempo al arbitrio de las partes.

También se destaca, como elemento primordial del abandono, el fundamento objetivo, fundado en la necesidad de evitar la duración indeterminada de los procesos, pues, en la base misma de la perención, resulta fácil comprobar la prevalencia de los valores jurídicos de paz y de seguridad jurídica, ya que, como es obvio, la solución indefinida

del conflicto que motiva el proceso implica, la permanencia de dos situaciones reñidas con aquéllos como son, respectivamente, la discordia y la inseguridad.

Atendiendo a la legislación vigente en Guatemala, se puede determinar que, para que pueda declararse la caducidad de la instancia en un juicio, se deben dar los siguientes requisitos:

a) El transcurso del tiempo por un plazo definido. La normativa guatemalteca contempla diversos períodos para el efecto. Conforme al Código Procesal Civil y Mercantil, caduca la primera instancia a los seis meses sin continuarla, mientras que en la segunda instancia el abandono se da cuando han corrido tres meses sin que se promueva en la misma. Estos términos, son continuos y en ellos se incluyen los días inhábiles, conforme al Artículo 588 del citado Código. Por su parte, la Ley de lo Contencioso Administrativo establece la procedencia de su declaración cuando el demandante no acciones el litigio por tres meses, siempre que para impulsar el proceso sea necesaria gestión de parte, como lo señala el Artículo 25 de dicha Ley. Conforme a ambas disposiciones legales, los referidos plazos, se deben tomar desde la fecha de la última diligencia o actuación practicada en el juicio.

b) Paralización del juicio. Se requiere además que el litigio no se haya promovido durante los plazos arriba señalados. Es de destacar que el contencioso administrativo, se diferencia del establecido en el Código Procesal Civil y Mercantil, toda vez que la declaración de la caducidad de la instancia sólo puede obtenerse como resultado de la falta de impulso del procedimiento efectuada por el demandante, siempre y cuando sea

necesaria su gestión. En las actuaciones civiles y mercantiles, por el contrario, la promoción que haga alguna de las partes y toda diligencia que se practique en el mismo, interrumpe la perención.

Sin embargo, es importante indicar que el Artículo 64 del Código Procesal Civil y Mercantil, aplicable por integración al proceso contencioso administrativo, establece que: “Los plazos y términos señalados en este Código a las partes para realizar los actos procesales, son perentorios e improrrogables, salvo disposición legal en contrario. Vencido un plazo o término procesal, se dictará la resolución que corresponda al estado del juicio, sin necesidad de gestión alguna”.

En consecuencia, cuando este sea el caso, no procede el abandono en virtud de la excepción contenida en el inciso 1º del Artículo 589 del Código Procesal Civil y Mercantil y el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, es decir, cuando el proceso se encuentre en estado de resolver sin que sea necesaria la gestión de los litigantes y cuando para impulsar el proceso sea necesaria la promoción de parte, respectivamente. Esta disposición, reduce los casos de perención, pero deja afectos a ésta, todos los litigios susceptibles de caducar en que se requiera la actividad de los contendientes para instar su curso.

c) Declaración del órgano jurisdiccional. Conforme a la ley nacional, el tribunal a cargo del caso, es el encargado de dictar el auto en el que se declare el abandono.

Hay que apuntar también, que suele existir confusión entre la caducidad de la instancia

y la prescripción, dado que ambas se fundan en una presunción de abandono, se producen por el transcurso del tiempo y no pueden renunciarse sino después de cumplidas. Sin embargo, se diferencian en tanto que la prescripción opera sobre el derecho material mientras que el abandono de la instancia solamente afecta al litigio, pero no al derecho material. Otra distinción entre ambas instituciones, radica en que la prescripción una vez operada, subsiste mientras no se renuncie a ella; por el contrario, en la perención, una vez cumplida, si se consiente un acto procesal, ello implica la renuncia a la misma.

5.2. La caducidad de la instancia no extingue la acción

En cuanto a este punto, el tratadista Aguirre Godoy explica: “Debemos separar los conceptos de pretensión jurídica, en el sentido de derecho substancial, y el de acción en su acepción meramente procesal. Sea cual fuere la postura de los autores con respecto a la acción, como la de Guasp (pretensión procesal), la de Couture (como modalidad del derecho constitucional de petición) o la muy particular de Alcalá-Zamora y Castillo, a todas las cuales ya hemos aludido, lo cierto es que en todas estas teorías que aclaran considerablemente el concepto de la acción, se separa pulcramente ésta del derecho substancial o pretensión jurídica. En esa virtud, si la caducidad opera sobre el proceso, es natural que sí extinga la acción deducida en ese proceso; pero, si la acción es diferente del derecho material, éste no puede extinguirse juntamente con la acción y el proceso. Necesariamente se tiene que llegar a esta conclusión, que es a la que ha arribado la doctrina. Alcalá-Zamora y Castillo al referirse a la caducidad, dice: ‘que representa la conclusión del proceso, no por actos de las partes (manifestación

expresa y positiva), sino en virtud de su inactividad durante un determinado espacio de tiempo (manifestación tácita y negativa). Aunque por influjo de una tradición privatista se afirme lo contrario, la caducidad extingue la acción (o más exactamente: su elemento procesal que es la instancia), pero deja en pie la pretensión, en tanto no prescriba, con posibilidad de renovarla en ulterior proceso, y, por tanto, lo mismo ella que la renuncia a los actos del juicio, si bien son modos de concluir el proceso, no son, en cambio, formas de autocomposición (tácita aquélla y expresa ésta) del litigio, ya que al igual que sucede en dirección distinta con el sobreseimiento provisional en material penal, los contendientes quedan con las espadas en alto, como Don Quijote y el vizcaíno...”⁴⁷

Así, en el Artículo 593 del Código Procesal Civil y Mercantil, párrafo tercero, se establece que la caducidad de la primera instancia hace ineficaces los actos procesales realizados, e impide replantear el juicio, a no ser que se trate de derechos no prescritos en cuyo caso puede iniciarse un nuevo litigio.

Más allá de estos conceptos doctrinarios y legales, es importante hacer notar que en materia contencioso administrativa, dados los plazos cortos para impugnar las resoluciones administrativas, tres meses en el contencioso administrativo común y treinta días en el contencioso tributario, al declararse la caducidad de la instancia, se ocasiona el cierre definitivo de la posibilidad de acceso a los tribunales de justicia, debido a que, como indica el tratadista Gimeno Sendra “...se produce indirectamente efectos materiales de cosa juzgada.”⁴⁸

⁴⁷ **Ibid.** Págs. 690-691.

⁴⁸ Gimeno Sendra, Vicente, et. al. **Ob. Cit.** Pág. 268.

5.3. Regulación de la caducidad de la instancia

Doctrinariamente se discute la forma como debe operar la declaratoria de caducidad de la instancia, ya sea de pleno derecho o mediante declaración judicial, y dentro de esta última posibilidad, cabe diferenciar todavía si puede hacerse de oficio o si se requiere de la petición de parte, o bien de ambas maneras, como lo regula la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Atendiendo al derecho comparado, la legislación española regula que la perención se produce de pleno derecho, aun respecto de los menores incapacitados y una vez que el secretario o actuario da cuenta al juez o tribunal del transcurso de los plazos, se dicta de oficio la providencia correspondiente. En este caso la resolución es meramente declarativa, por cuanto que se limita a constatar un hecho ya producido de pleno derecho.

Como se puede ver, en estos casos, no cabe la posibilidad de interrumpir el abandono por actos posteriores al vencimiento del término respectivo, porque no puede interrumpirse lo que ya se consumó.

Por el contrario, en la legislación guatemalteca, por un lado, el Código Procesal Civil y Mercantil en el Artículo 592 establece: “El que quiera aprovecharse de la caducidad deberá, antes de que se reanude el proceso, pedir la declaración judicial al respecto, pues de lo contrario se tiene por renunciada”. Esta norma establece que la caducidad de la instancia debe ser declarada a solicitud de parte y que la misma puede ser

renunciada. Es importante también, indicar que esta norma se debe aplicar por integración al proceso contencioso administrativo.

Sin embargo, la Ley de lo Contencioso Administrativo, en el Artículo 25, además de la perención a solicitud de parte, también admite que la misma sea declarada de oficio. Esta situación presenta, el primero de los conflictos que deben tomarse en cuenta para esta ponencia, y es que se debe determinar, si es legítimo establecer dos formas, totalmente opuestas para poder declarar el abandono de la instancia, ya que por un lado, la de oficio, es de carácter declarativo y opera de pleno derecho, mientras que la declaratoria a solicitud de los contendientes, no se da ipso iuris, sino que debe instarse la misma, cualquier acto judicial llevado a cabo una vez vencido el plazo de perención, sin que se haya solicitado la caducidad de la instancia, implica su renuncia, tiene por ende carácter constitutivo y sólo produce efectos para el futuro. Además, ambas formas de declararla implican procedimientos judiciales distintos para su resolución, otorgando derechos distintos a los litigantes, lo cual contradice el principio de igualdad de las partes.

Como se puede determinar, el que existan dos formas distintas de declarar la perención en un mismo proceso, representa el problema de que deben seguirse distintos procedimientos para su trámite. En el juicio civil y mercantil guatemalteco, no existe este problema, toda vez que sólo se regula el abandono de la instancia a solicitud de parte, pero si se da esta situación en el litigio contencioso administrativo. No se debe olvidar, que éste se integra, en lo que fuere aplicable, con las normas del Código Procesal Civil y Mercantil y la Ley del Organismo Judicial.

De esa forma, en el caso de la caducidad de la instancia a solicitud de parte, el primer párrafo del Artículo 591 del Código Procesal Civil regula que la petición se tramitará en forma de incidente y que dentro de la dilación probatoria, podrá rendirse la que corresponda al legítimo impedimento del contendiente que no promovió.

En relación a los impedimentos que hacen improcedente la caducidad de la instancia, dice el tratadista Aguirre Godoy: "...los motivos de justificación pueden todos ser reconducidos a una fórmula general: las causas independientes de la voluntad de los litigantes. Entre los casos más frecuentes de justificación estarían los de fuerza mayor, por una guerra, incendio, terremoto, etc. Pero –dice Guasp- el caso más importante de los que entran en este apartado es el de la inactividad o abstención del órgano jurisdiccional. Si un proceso está paralizado porque el acto que corresponde realizar en la serie de los que integran el procedimiento, es un acto del órgano de la jurisdicción y no un acto de parte, no debe declararse la caducidad: otro problema es el de la posibilidad de exigir responsabilidad a la persona a quien deba imputarse la omisión; del mismo modo cuando el proceso está pendiente de la práctica de actos que no correspondan especialmente a las partes a quienes la caducidad ha de afectar. En ese legítimo impedimento puede comprenderse el acuerdo de las partes para suspender el proceso, por ejemplo, cuando las partes están en vías de entrar en un arreglo o bien ya lo han acordado y está pendiente de ejecución o el mismo se está cumpliendo."⁴⁹ El trámite incidental está regulado en los Artículos 135 al 140 inclusive de la Ley del Organismo Judicial.

⁴⁹ Aguirre Godoy, Mario. **Ob. Cit.** Págs. 697-698.

El trámite incidental garantiza al litigante que no promovió, el derecho a ser citado, oído y aportar prueba no sólo de la existencia de legítimo impedimento, sino para oponerse alegando los casos en que no se puede declarar la perención. Así, una vez solicitada la declaratoria de la caducidad de la instancia, el juez o tribunal debe dar audiencia por dos días a las demás partes que intervienen en el proceso, y de ser necesario, debe abrir a prueba el incidente por el plazo de ocho días. Vencido ese término, deberá resolver si procede o no el abandono de la instancia.

Por el contrario, cuando la declaratoria de la caducidad de la instancia se hace de oficio, no se debe seguir el procedimiento incidental, de hecho, al operar de pleno derecho, una vez constatada por el tribunal, éste debe emitir la resolución declarativa del abandono. En este caso, la persona a la que perjudica la perención, carece del acceso a una audiencia previa y de presentar prueba que acredite el legítimo impedimento o el motivo de improcedencia de la caducidad. En ese sentido, el afectado puede hacer valer los recursos establecidos en la ley, incluso el de casación, pero la facultad de recurrir en estos casos no admite el derecho a constituir prueba, lo cual es una evidente limitación para la parte afectada. La legalidad o no de regular dos procedimientos tan dispares para un mismo instituto procesal se analizará al estudiar la constitucionalidad de esta figura procesal.

Sin embargo, como se ha apuntado anteriormente, la declaratoria de caducidad de la instancia no procede en caso de existir legítimo impedimento para promover el juicio. Además el Código Procesal Civil y Mercantil en el Artículo 589 establece otros casos en que no procede declarar el abandono de la instancia, aplicables a diferentes situaciones

y procesos, siendo los siguientes:

a) Cuando el proceso se encuentre en estado de resolver sin que sea necesaria la gestión de las partes. El caso más típico en que se da este supuesto legal es cuando se ha señalado día para la vista y el litigio solamente está pendiente de que se dicte el fallo. Lo mismo ocurre, desde luego, cuando ha recaído en él diligencia para mejor proveer. En el contencioso administrativo, también se puede destacar que una vez contestada la demanda, el tribunal debe proceder a abrir a prueba la contienda o emitir resolución en la que se acuerde la no apertura del caso.

Se ha transcrito anteriormente lo dispuesto en el Artículo 64 del Código Procesal Civil y Mercantil, en cuanto a que los plazos y términos que fija ese Código a los litigantes para realizar los actos procesales son perentorios e improrrogables, salvo disposición legal en contrario. De manera que, vencidos éstos, el juez debe dictar el fallo que corresponda al estado del juicio, sin necesidad de gestión alguna.

Cuando hay vencimiento de plazos, por no requerirse la actuación de las partes, si el proceso se paraliza, no da lugar al abandono. La Ley de lo Contencioso Administrativo, en el Artículo 25, también recoge esta excepción al indicar que la caducidad sólo puede darse, cuando para impulsar el litigio sea necesaria gestión de parte.

b) En el juicio arbitral.

c) En los procesos de ejecución singular que se paraliquen por ausencia o insuficiencia

de bienes embargables al deudor, o porque el ejecutante esté recibiendo pagos parciales por convenio judicial o extrajudicial. En esta clase de litigios no se trata de ejecutar una sentencia firme, ya que, por su naturaleza tan especial, tiene una fase cognoscitiva previa aunque abreviada. Así, únicamente se exceptúan de la caducidad de la instancia, aquellas contiendas de ejecución singular, que se paralicen por ausencia o insuficiencia de bienes embargables, o porque medie un convenio con el ejecutante, ya sea judicial o extrajudicial, en virtud del cual el titular de la pretensión ejecutiva esté recibiendo pagos parciales.

El autor Aguirre Godoy al referirse al tema, señala: “Todo esto en realidad configura lo que el Código Procesal Civil y Mercantil denomina legítimo impedimento, que evita que la caducidad se consume.”⁵⁰

d) En los procesos de ejecución singular que se basen en una garantía real. En estos casos, a diferencia de la anterior causal, la perención de la instancia no puede producirse en ningún caso, toda vez que se está ejecutando un crédito privilegiado con garantía real. Esta garantía no puede desaparecer con la declaratoria del abandono de la instancia y se ocasionaría más perjuicio a las partes si se les obligara a iniciar un nuevo litigio.

e) En los procesos para ejecutar una sentencia firme. En este supuesto, se justifica porque el derecho ya está declarado en la sentencia y sólo resta la ejecución de la misma.

⁵⁰ **Ibid.** Pág. 705.

f) En los procesos de ejecución colectiva. Dentro de esta excepción quedan comprendidos los concursos, voluntario y forzoso, y la quiebra, regulados en el Código Procesal Civil y Mercantil.

g) En los procesos especiales. Estos litigios, a los cuales no se les aplican las disposiciones de la caducidad, son los que están recogidos en el Libro IV del Código Procesal Civil y Mercantil. En los asuntos de jurisdicción voluntaria, la doctrina se inclina en el sentido de que no opera el abandono, porque para que éste funcione, es necesario que haya instancia, o sea, una litis sometida a la decisión judicial, en un grado jurisdiccional.

Ahora bien, el Artículo 593 del Código Procesal Civil y Mercantil, establece los siguientes efectos de la declaratoria de perención de la instancia:

a) La caducidad operada en primera instancia restituye las cosas al estado que tenían antes de la demanda. Esta disposición no tiene mayor complicación, ya que, operado el abandono, carecen de eficacia los actos realizados y, en consecuencia, es como si el proceso no se hubiera planteado. La situación de las partes sigue como estaba antes de que se interpusiera la demanda.

b) La caducidad de la primera instancia hace ineficaces los actos procesales realizados e impide replantear el proceso, a no ser que se trate de derechos no prescritos, en cuyo caso puede iniciarse nuevo proceso. Esta disposición tiene mayor significación en las contiendas civiles, en las que es posible que una vez declarado el abandono de la

instancia, si bien el litigio iniciado se extingue, pero si el derecho reclamado no ha prescrito, es posible reclamarlo, iniciando un nuevo juicio.

Como se ha indicado anteriormente, esta norma no es aplicable al proceso contencioso administrativo, en el que el plazo de caducidad del derecho a impugnar las resoluciones administrativas en la vía judicial, es de tan sólo tres meses en el contencioso administrativo común y de treinta días hábiles en el contencioso tributario, por lo que una vez operada la perención de la instancia, se produce el cierre definitivo de la posibilidad de acceso a los tribunales. A criterio del tratadista Calderón: "...en estos casos la resolución administrativa controvertida queda firme y su cumplimiento se hace necesario y en el caso de adeudos al fisco o a las entidades descentralizadas, la caducidad de la instancia trae como consecuencia que la administración puede plantear el juicio económico-coactivo, para conseguir el pago del adeudo."⁵¹

c) Las prescripciones interrumpidas mediante el emplazamiento del demandado siguen corriendo tal como si la interrupción no se hubiere producido, una vez declarada la caducidad. Este efecto se da, puesto que, si el abandono de la instancia hace ineficaces los actos procesales realizados, los mismos no pueden interrumpir el plazo de la prescripción.

d) La caducidad operada en segunda instancia deja firme la resolución apelada. Este supuesto también sólo puede operar en los juicios civiles y mercantiles, en los que se establece la segunda instancia, no así en el proceso contencioso administrativo, que es

⁵¹ Calderón M, Hugo H. **Ob. Cit.** Págs. 264-265.

de única instancia.

La declaratoria de abandono de la instancia, también trae consecuencias de índole civil y penal. Así, quienes defienden los intereses de menores, incapaces o ausentes, o los intereses del Estado o municipalidades, conforme al Artículo 594 del Código Procesal Civil y Mercantil son responsables personalmente de los daños y perjuicios que causaren si dieran lugar a la perención de la instancia y quedan sujetos también a las responsabilidades penales que se pudieran derivar. Además, el Artículo 595 del mismo cuerpo legal establece que el que diere lugar a la caducidad de la instancia, será condenado al pago de las costas causadas. A criterio de Aguirre Godoy: "...en el caso de que hubiera reconvención y se tratase de la primera instancia, ambas partes deben asumir las respectivas costas y en segunda instancia, corresponde al que abandona el recurso interpuesto."⁵²

5.4. Inconstitucionalidad de la caducidad declarada de oficio

Corresponde analizar ahora, a la luz de lo que se ha expuesto en los capítulos precedentes, la forma en que la Ley de lo Contencioso Administrativo regula la figura de la perención de la instancia, e interesa principalmente establecer si, la posibilidad de declarar ésta de oficio, se encuentra conforme con los derechos humanos y las garantías constitucionales analizadas en esta ponencia o de lo contrario, si la misma adolece de vicio de inconstitucionalidad.

⁵² Aguirre Godoy, Mario. **Ob. Cit.** Pág. 714.

Debemos empezar transcribiendo el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, que señala:

“En el proceso contencioso administrativo, la instancia caduca por el transcurso del plazo de tres meses sin que el demandante promueva, cuando para impulsar el proceso sea necesaria gestión de parte. El plazo empezará a contarse desde la última actuación judicial. La caducidad de la instancia debe ser declarada de oficio o a solicitud de parte.”

Como se apuntó anteriormente, lo primero que se evidencia de esta disposición es que se establecen dos formas distintas de tramitar un mismo instituto procesal: por una parte, si la caducidad es solicitud a instancia de parte, debe tramitarse en la vía incidental, por lo que el demandante, tiene acceso a una audiencia por dos días en la que puede alegar y presentar prueba del legítimo impedimento en la promoción del proceso y las causales que la hacen improcedente; el abandono en este caso es de carácter constitutivo, toda vez que debe solicitarse antes de que el proceso se reanude, o de lo contrario se tiene por renunciado y surte efectos hacia el futuro.

Por el contrario, la declaración de oficio opera de pleno derecho y al ser de carácter declarativo, basta con que el plazo de la perención haya operado, para que la sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que conozca del proceso dicte la resolución correspondiente, es decir, que la declare de oficio, sin más trámite.

Es evidente que en este último caso, el demandante, no tiene la oportunidad a una audiencia previa, en la que pueda alegar y probar la existencia de un legítimo

impedimento o de una causal que haga improcedente el abandono de la instancia, previo a que el tribunal haga su pronunciamiento. Interesa indicar en este sentido, que si bien existe el derecho de impugnar la resolución que declare la caducidad de la instancia, esto se debe hacer a través del recurso de reposición, en el cual no hay un período de prueba, lo cual también fija un límite al uso del recurso de casación que pudiera estar fundado en los errores de hecho o de derecho en la apreciación de las pruebas que acrediten la causa legítima o la causal de improcedencia de la perención, motivo de casación que si podría hacerse valer, en el supuesto de ser causal viable de recurrir, en el caso de que la misma fuera declarada a instancia de parte.

Por otro lado, si la función jurisdiccional comprende la facultad y obligación constitucional de los jueces y tribunales del país de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, se aprecia que la declaratoria de oficio de la caducidad de la instancia, no deviene de una solicitud de los litigantes requiriendo del tribunal que proceda a determinar la existencia o no de un abandono del proceso, es decir, la autoridad judicial en este caso no está juzgando un asunto sometido a su conocimiento, sino que está extinguiendo una contienda atendiendo a lo regulado por una norma ordinaria que se contrapone al precepto constitucional de la función que debe ejercer. ¿Se puede hablar entonces, de impartir justicia, cuando el funcionario judicial se pronuncia en forma oficiosa sobre la finalización del litigio, o estamos ante un fallo extra petita?

Dicho esto, y habiendo confrontado la facultad de declarar de oficio el abandono de la instancia establecida en el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, con lo regulado en los Artículos cuatro, 12 y 203 de la Constitución Política de la República de

Guatemala, se considera que la declaratoria de oficio de la caducidad de la instancia contiene vicio de inconstitucionalidad por los siguiente motivos:

5.4.1. En cuanto al derecho de igualdad

El Artículo 4 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece en lo conducente: “En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos...”.

Como se analizó en el capítulo I, el derecho de igualdad establece un mismo trato a situaciones idénticas, de tal forma, que en materia procesal, se debe garantizar a las partes un trato equitativo en toda clase de litigios ante las mismas circunstancias.

Sin embargo, la declaratoria de perención de la instancia de oficio no otorga tal protección constitucional, toda vez que establece un trato desigual a una situación igual. En efecto, como se ha apuntado anteriormente, la Ley de lo Contencioso Administrativo, al establecer en el Artículo 25, que la caducidad de la instancia se puede declarar de oficio o a instancia de parte, establece dos tipos de procedimientos distintos para una misma figura jurídica, a saber:

a) La declaratoria de oficio del abandono, se hace, como tal, sin correr audiencia al sujeto procesal afectado y sin garantizarle por tal, su derecho constitucional de audiencia previa, se le niega de esta forma, la facultad de alegar y probar la existencia de impedimento justificado para promover el proceso o de la causa que impide la

perención de la instancia, y al no haber un recurso en el que puedan diligenciarse los medios de convicción, se limita el acceso al recurso de casación por errores de hecho y de derecho en la apreciación de la prueba.

b) En el segundo supuesto, la declaratoria de caducidad de la instancia a solicitud de parte, debe tramitarse en la vía incidental, como lo establecen los Artículos 26 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, 135 de la Ley del Organismo Judicial y 591 del Código Procesal Civil y Mercantil. En este caso, el demandante tiene acceso a una audiencia previa en la que puede alegar y ofrecer evidencia de la existencia de legítimo impedimento en la promoción del litigio y de la causa que hace improcedente la perención de la instancia. Al tener la posibilidad de que se reciba la prueba que proponga al efecto, los errores en su apreciación puede hacerlos valer a través del recurso de casación.

Se puede determinar, que hay un trato dispar a situaciones iguales en la declaratoria de la caducidad de la instancia en materia contencioso administrativa, debido a que siendo un mismo concepto legal, si es declarada de oficio, se hace sin audiencia previa, con todas las limitaciones arriba apuntadas y en caso de hacerse a petición de parte, forzosamente debe seguirse en la vía incidental y dando audiencia previa al litigante afectado, con todos los derechos que ello implica, como se ha explicado arriba.

Se puede concluir, entonces, que la declaratoria de oficio del abandono de la instancia, constituye un trato inequitativo a una situación igual, como ya se indicó, lo cual no es permitido por la ley y de allí que la misma adolezca de vicio de inconstitucionalidad por

violación al derecho de igualdad regulado en el Artículo cuatro de la Constitución Política de la República de Guatemala.

5.4.2. En cuanto al derecho de audiencia previa

El Artículo 12 de la Carta Magna señala: “La defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido. Ninguna persona puede ser juzgada por Tribunales Especiales o secretos, ni por procedimientos que o estén preestablecidos legalmente.”

Esta norma constitucional hace prevalecer que nadie puede ser condenado ni privado de sus derechos, sin antes haber sido citado, oído y vencido en un proceso legal y preestablecido. Como se analizó en el capítulo I, dicha disposición regula la garantía a obtener una audiencia previa por parte del tribunal, en la que el sujeto procesal afectado debe ser debidamente notificado y se le deben otorgar las facultades de ser oídos sus argumentos, presentar prueba de descargo y sólo una vez preservadas esas atribuciones, se puede hablar de un debido proceso y por tal, de que se pueda dictar una resolución basada en ley. Se ha indicado también, de que se trata de una obligación ineludible en un Estado de derecho y que cualquier regulación que se contraponga a dicha protección es violatoria de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Sin embargo, el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, al establecer

que los órganos jurisdiccionales pueden de oficio declarar la caducidad de la instancia, vulnera flagrantemente la norma constitucional citada, por que de esta forma no se otorga el acceso a una audiencia previa, sino que el abandono opera de pleno derecho, bastando que se produzca el plazo de ley para que el tribunal competente, sin más trámite pueda resolver. Como se ha indicado anteriormente, de esta forma se deniega la facultad que tiene el demandante de oponer y probar la existencia de una legítima justificación a la falta de promoción del litigio y de la causal que hace improcedente la perención de la instancia, con todas las limitaciones en el ejercicio de su derecho a recurrir que arriba también se han analizado, garantías a las que podría acceder en el caso de que la caducidad fuera planteada a instancia de parte.

De esta forma, se puede notar que la declaratoria de oficio del abandono de la instancia, impide en forma clara la protección fundamental de audiencia previa que asiste a las partes en toda contienda y que está garantizada en el Artículo 12 constitucional, razón por la cual, tal figura legal en contraria a lo que la Constitución Política de la República de Guatemala estipula en relación al derecho de audiencia previa y por tal se considera que adolece de vicio de inconstitucionalidad.

5.4.3. En cuanto a la función jurisdiccional

El Artículo 203 constitucional establece, en lo conducente: “La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado... La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de

Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca...”

Dicha norma, es muy clara en cuanto a que la atribución de los tribunales del país es juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Como se apuntó en el capítulo II, la función jurisdiccional no sólo es una potestad, sino se constituye en una garantía fundamental, cuyo cumplimiento debe exigirse a los jueces, en defensa de la debida aplicación de la justicia y el mantenimiento del Estado de derecho. Esto quiere decir que, la referida función implica la facultad y la obligación que tienen las judicaturas de conocer de los asuntos que se someten a su conocimiento, tramitarlos y proferir una resolución dictada conforme a la ley, denegando o aceptando las pretensiones de las partes y una vez declarado un derecho, promover la ejecución de tal decisión.

De lo anteriormente analizado, se aprecia que la función jurisdiccional faculta a resolver, juzgar las pretensiones de los litigantes, pero el precepto constitucional no permite en forma alguna a no juzgar o fallar sobre un asunto sin que medie una petición de parte y, de esta forma, evitar la resolución de un conflicto por decisión propia de los órganos judiciales. Eso de hecho, desvirtúa a esa función y el carácter de funcionarios públicos de que están investidas las autoridades jurisdiccionales, pues se les daría la opción de convertirse en jueces y partes de un pleito al pretender que actúen como fiscalizadores de las actuaciones del demandante.

Por lo tanto, una disposición que de facultades para que los tribunales de justicia puedan de oficio dar por terminado un proceso, mediante la declaratoria de oficio de la caducidad de la instancia, excede la función jurisdiccional de juzgar y promover la

ejecución de lo juzgado, establecida en el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala, dado que, convierte al funcionario judicial en juez y parte; y permite que deje de cumplir con esa función constitucional, resolviendo en forma extra petita, por lo que la declaratoria de oficio del abandono de la instancia viola claramente la norma fundamental analizada, y por ello adolece de vicio de inconstitucionalidad.

Se puede concluir entonces, que si la declaratoria de oficio de la perención de la instancia adolece de vicios de inconstitucionalidad, lo recomendable es que la misma sea expulsada del ordenamiento jurídico guatemalteco, ya sea, a través de su derogatoria por parte del Congreso de la República de Guatemala, o bien puede ser instada su exclusión o su inaplicación al caso concreto, a través del recurso de inconstitucionalidad directo o en caso concreto, respectivamente.

Como anotación final queda decir, que el fundamento de la caducidad de la instancia como instituto procesal, radica en las exigencias de celeridad de la justicia, para evitar la pendencia definitiva de los procesos. Pero de igual forma, se ha visto, que esta figura legal no es indispensable y que puede ser sustituida, por otros mecanismos, como la aplicación del impulso procesal de oficio en la tramitación de los litigios.

De igual forma, su aplicación se ha utilizado también, como una forma de descargar el trabajo de las salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por el excesivo recargo de trabajo, ante la gran cantidad de juicios contenciosos administrativos que se encuentran en trámite y el aumento constante de contiendas iniciadas año con año. Desde esta perspectiva, parecería que permitir que el abandono de la instancia se

declare de oficio es una forma ágil y efectiva para aminorar el trabajo de esos tribunales, pero de esta forma, como se ha analizado anteriormente, se está dejando de lado, no sólo el hecho de que las partes tiene derecho a una legítima defensa de sus intereses y de acceder a la justicia, sino que también, en muchas ocasiones, es el propio sobrecargo de labores en las salas lo que provoca la paralización de los litigios.

Se ha advertido también como, en una mala aplicación de esta figura legal, se ha declarado de oficio la perención de procesos que estaban pendientes de resolver la apertura a prueba, en la que no es necesaria la gestión de los contendientes y que, resultado de esto, se ha iniciado el uso de recursos que han terminado por dar la razón a la parte demandante, habiéndose producido un innecesario recargo de trabajo y retrasándose aún más la resolución del juicio.

Por lo anterior se concluye, además, que no existe una justificación legal o práctica para que se mantenga vigente la figura de la caducidad de la instancia declarada de oficio, por que no sólo se está ante un instituto legal que adolece de claros vicios de inconstitucionalidad, sino que también se puede apreciar que existen medidas más adecuadas y efectivas para lograr una mayor celeridad y eficacia en la promoción de la justicia, tales como mantener la regulación del abandono a solicitud de parte, la creación de más salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la regulación de procesos sumarios en esa materia, o el establecimiento del impulso procesal de oficio, entre los más destacables.

CONCLUSIONES

1. El Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece dos procedimientos distintos para declarar la caducidad de la instancia: a solicitud de parte, la cual se debe tramitar en la vía incidental; y la declaratoria de oficio, en la cual, una vez establecido el plazo de la caducidad, el tribunal lo declararla sin más trámite.
2. La caducidad de la instancia no es figura legal indispensable para alcanzar la celeridad en la tramitación de los procesos contenciosos administrativos y puede ser sustituida por otros mecanismos más efectivos, como establecer el impulso procesal de oficio o la creación de procesos sumarios administrativos, entre otros.
3. La declaratoria de oficio de la caducidad de la instancia, establecida en el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, es inconstitucional porque viola la garantía fundamental de igualdad ante la ley, toda vez que es más restrictiva en el acceso a los derechos que las partes tendrían en caso de que el abandono fuera solicitado a instancia de parte.
4. La declaratoria de oficio de la caducidad de la instancia, establecida en el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, es inconstitucional porque vulnera el acceso a una audiencia previa que le corresponde al demandante, en la que puede oponer y probar la existencia de legítimo impedimento para promover el proceso o la causa legal de improcedencia de la perención.

5. La declaratoria de oficio de la caducidad de la instancia, establecida en el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, es inconstitucional porque viola la garantía y obligación constitucional de los tribunales de justicia de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, permitiendo que éstos puedan dejar de resolver asuntos que les fueron sometidos a su jurisdicción, sin que medie solicitud de una de las partes.

RECOMENDACIONES

1. El Congreso de la República de Guatemala, debe reformar el Artículo 25 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, para unificar el trámite de la declaratoria de caducidad de la instancia en los procesos contenciosos administrativos, garantizando a las partes el acceso a una audiencia previa a que se decida sobre la procedencia o no, de declarar el abandono.
2. El Congreso de la República de Guatemala debe reformar la Ley de lo Contencioso Administrativo, a efecto de instituir el impulso procesal de oficio y los procesos sumarios en materia contencioso administrativa, con la finalidad de alcanzar la celeridad en la impartición de justicia en esta clase de juicios.
3. Dado que la declaratoria de oficio de la caducidad de la instancia contiene vicios de inconstitucionalidad, ésta debe ser expulsada del ordenamiento jurídico vigente, ya sea por derogatoria o reforma directa por parte del Congreso de la República de Guatemala, o bien, mediante la declaratoria de inconstitucionalidad de la misma, por parte de la Corte de Constitucionalidad.
4. Las partes que se vean afectadas por la aplicación de la declaratoria de oficio de abandono de la instancia, pueden interponer acción de inconstitucionalidad directa en contra de la misma o la inconstitucionalidad de ley en caso concreto, a fin de que dicha figura legal sea declarada inconstitucional o se declare su inaplicación al caso concreto, respectivamente.

5. La Corte Suprema de Justicia debe crear más salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para cumplir con la función jurisdiccional de proveer justicia pronta y cumplida, y de esta forma agilizar la tramitación de los procesos contencioso administrativos, por que las salas que actualmente se encuentran funcionando, son insuficientes para atender los conflictos que surgen en esta materia.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE GODOY, Mario. **Derecho procesal civil**. 1t.; reimpresión, Guatemala: Ed. Académica Centroamericana, S.A., 1973.
- AGUIRRE GODOY, Mario. **Derecho procesal civil**, 4t.; Guatemala: Ed. Departamento de Reproducciones, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, (s.f.).
- BIDART CAMPOS, German J. **La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Ediar, Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, 1987.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**, actualizado, corregido y aumentado por Guillermo Cabanellas de las Cuevas. 14^a. ed.; Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 2000.
- CALDERÓN M, Hugo H. **Derecho procesal administrativo**. 6^a. ed.; Guatemala: Ed. Litografía Orión, 2005.
- CARRILLO FLORES, Antonio. **La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos**. México: Ed. Porrúa, S.A., 1981.
- COUTURE, Eduardo J. **Fundamentos del derecho procesal civil**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Ediciones DePalma, 1997.
- DEVIS ECHANDÍA, Hernando. **Teoría general del proceso**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Universidad, 1985.
- DI IORO, Alfredo J. **Temas de derecho procesal**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Ediciones DePalma, 1985.
- GIMENO SENDRA, Vicente et. al. **Curso de derecho procesal administrativo**. 2^a ed.; Valencia, España: Ed. Tirant lo Blanch, 1994.
- GOZAÍNÍ, Osvaldo A. **La justicia constitucional” garantías, proceso y tribunal constitucional**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Ediciones DePalma, 1994.
- HAYEK, Friederich A. **Los fundamentos de la libertad**, obras completas, Vol. 2. Guatemala: Ed. Universidad Francisco Marroquín, 1991.

PEREIRA-OROZCO, Alberto y Marcelo Pablo E. Richter. **Derecho constitucional**. 2ª ed.; Guatemala: Ed. Ediciones de Pereira, 2005.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto. **Derecho constitucional**. Reimpresión; Buenos Aires, Argentina: Ed. Ediciones DePalma, 1984.

RAMELLA, Pablo A. **Derecho constitucional**. 3ª ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Ediciones DePalma, 1986.

SAÉNZ JUÁREZ, Luis Felipe. **Inconstitucionalidad de leyes en casos concretos en Guatemala**. 1ª. reimpresión; Guatemala: Ed. Serviprensa, S.A., 2004.

Legislación:

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

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

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

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

Ley de lo Contencioso Administrativo. Congreso de la República, Decreto número 119-96, 1997.

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