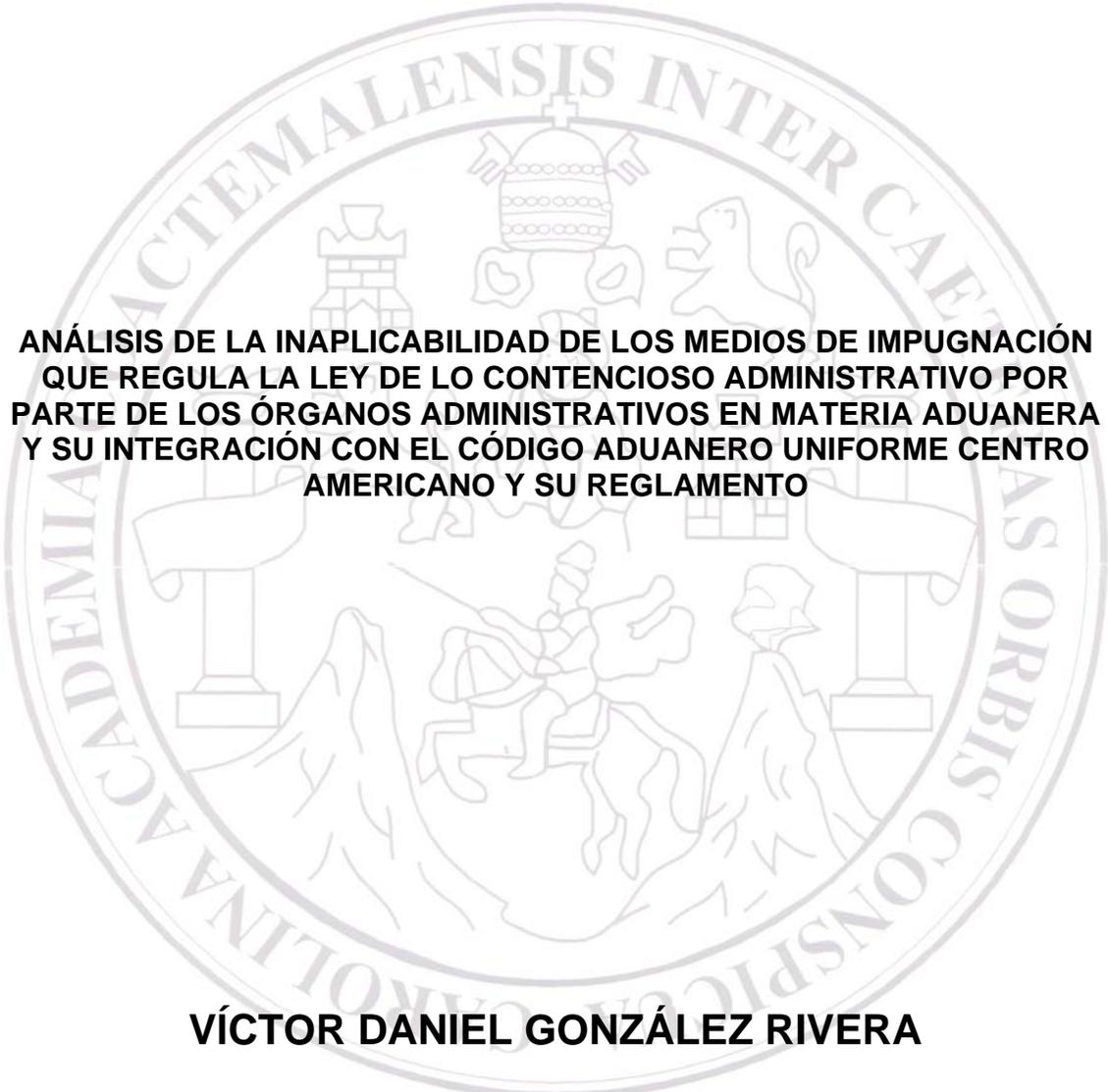


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a large, circular emblem in the background. It features a central figure on horseback, a crown at the top, and various symbols including a lion and a shield. The Latin text "ACADEMIA SACRAMENTALENSIS INTER CAETERAS ORBIS CONSPICUA" is inscribed around the perimeter of the seal.

**ANÁLISIS DE LA INAPLICABILIDAD DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN  
QUE REGULA LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO POR  
PARTE DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA ADUANERA  
Y SU INTEGRACIÓN CON EL CÓDIGO ADUANERO UNIFORME CENTRO  
AMERICANO Y SU REGLAMENTO**

**VÍCTOR DANIEL GONZÁLEZ RIVERA**

**GUATEMALA, AGOSTO DE 2010**

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

**ANÁLISIS DE LA INAPLICABILIDAD DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN  
QUE REGULA LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO POR PARTE  
DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA ADUANERA Y SU  
INTEGRACIÓN CON EL CÓDIGO ADUANERO UNIFORME CENTRO  
AMERICANO Y SU REGLAMENTO**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**VÍCTOR DANIEL GONZÁLEZ RIVERA**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Y los Títulos Profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

GUATEMALA, AGOSTO DE 2010

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

DECANO: Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana  
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López  
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla  
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz  
VOCAL IV: Br: Mario Estuardo de León Alegría  
VOCAL V: Br: Luis Gustavo Ciraiz Estrada  
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ**  
**EL EXÁMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente: Lic. José Luis de León Melgar  
Vocal: Lic. Obdulio Rosales Dávila  
Secretaria: Licda. Rosa María Ramírez Soto

**Segunda Fase:**

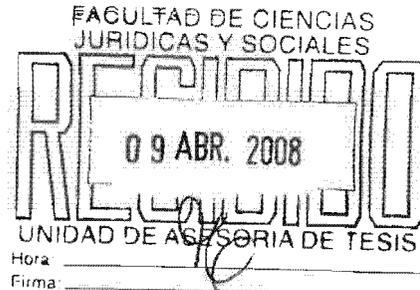
Presidente: Lic. Jorge Mario Álvarez Quiroz  
Vocal: Licda. Aura Marina Chang Contreras  
Secretaria: Licda. Rosa Acevedo Nolasco

**RAZON:** “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.)

*Victor Manuel Montufar Mota*  
*Abogado y Notario*  
*Col. 4,251*



**Licenciado**  
**Marco Tulio Castillo Lutín**  
**Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**  
**USAC**



Licenciado Castillo Lutín:

De conformidad con el nombramiento emitido por esa jefatura, en el que se dispone nombrar al suscrito como asesor del trabajo de tesis del bachiller **Victor Daniel González Rivera** emito el dictamen siguiente:

1. Del título de la investigación: El estudiante Víctor Daniel González Rivera, sometió a mi consideración la tesis titulada **“ANÁLISIS DE LA INAPLICABILIDAD DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE REGULA LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO POR PARTE DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA ADUANERA Y SU INTEGRACIÓN CON EL CÓDIGO ADUANERO UNIFORME CENTRO AMERICANO Y SU REGLAMENTO”** y para la asesoría respectiva. Examinando el tema se llegó a la conclusión, tanto del suscrito como del estudiante, que se encuentra adecuado en forma técnica, jurídica y científica.
2. En relación al contenido científico y técnico de la tesis opino que la revisión practicada al trabajo relacionado, se puede extraer que el mismo cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, relativos al contenido científico y técnico de la tesis, en virtud que el presente trabajo llena las expectativas deseadas y exigidas por dicho normativo, en virtud de haberse utilizado dichos aspectos al desarrollarse la investigación del caso.



3. Respecto a la metodología y técnicas de investigación informo que para el desarrollo de la investigación, se utilizaron métodos y técnicas adecuadas, siendo éstos: analítico, científico, así como técnicas bibliográfica y documental, para la indagación respectiva, todo con el propósito de facilitar el desarrollo investigativo
4. En lo referente a la redacción utilizada, se observó que en toda la tesis se emplearan las técnicas actualizadas de ortografía y gramática adecuadas para este tipo de trabajos, así como forma y fondo según lo establecido por la Real Academia de la Lengua Española.
5. Se puede observar que el contenido científico esencial utilizado en esta investigación, es el método inductivo y deductivo especialmente esto con el objeto de enriquecer todo el trabajo efectuado.
6. De las conclusiones y recomendaciones, el estudiante referido hizo hallazgos dentro de la investigación, que a mi consideración constituyen un aporte y son congruentes con la investigación realizada.
7. Finalmente se constató que en el desarrollo y culminación del informe final de la tesis, se utilizó doctrina de autores nacionales y extranjeros, así como analizada legislación interna, como de otros países, para el estudio del derecho comparado, por lo que a mi criterio son adecuadas.

En conclusión y en virtud de haberse satisfecho las exigencias del suscrito asesor, derivadas del examen y del trabajo en los términos anteriormente expuestos e individualizados, y por las razones ya expresadas, resulta procedente aprobar el trabajo de tesis relacionado, y consecuencia continuar su trámite correspondiente

Atentamente:



Lic. Victor Manuel Montañez Mota  
Abogado y Notario



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintiséis de marzo de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) VÍCTOR RAÚL ROCA CHAVARRÍA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante VICTOR DANIEL GONZÁLEZ RIVERA, Intitulado: “ANÁLISIS DE LA INAPLICABILIDAD DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE REGULA LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO POR PARTE DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA ADUANERA Y SU INTEGRACIÓN CON EL CÓDIGO ADUANERO UNIFORME CENTRO AMERICANO Y SU REGLAMENTO”.

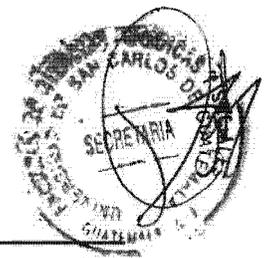
Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para el Examen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

  
**LIC. MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**

cc. Unidad de Tesis  
MTCL/sllh



**VÍCTOR RAÚL ROCA CHAVARRÍA**  
**ABOGADO Y NOTARIO**  
**COL. 3,868**



**Licenciado**  
**Marco Tulio Castillo Lutín**  
**Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**  
**USAC**



Licenciado Castillo Lutín:

En cumplimiento con el nombramiento recaído en mi persona, procedí a revisar el trabajo de tesis del estudiante Víctor Daniel González Rivera, intitulado **“ANÁLISIS DE LA INAPLICABILIDAD DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE REGULA LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO POR PARTE DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA ADUANERA Y SU INTEGRACIÓN CON EL CÓDIGO ADUANERO UNIFORME CENTRO AMERICANO Y SU REGLAMENTO”**

Para el efecto me permito dictaminar de la siguiente manera:

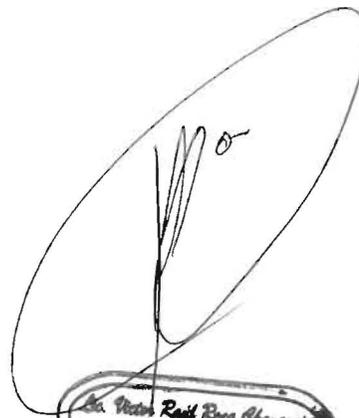
1. Del contenido científico de la tesis considero que el tema investigado por el estudiante Víctor Daniel González Rivera es de suma importancia ya que el mismo se enfoca desde la perspectiva doctrinaria y exegética de los textos legales tanto nacionales como internacionales.
2. La estructura formal de la tesis fue realizada en una secuencia ideal para un buen entendimiento de la misma, así como la utilización de la metodología concerniente al método jurídico e inductivo. En lo concerniente a las técnicas de investigación el sustentante aplicó la documental, comprobándose con ello que se hizo uso de la recolección de bibliografía actualizada.



3. La redacción utilizada reúne las condiciones exigidas en cuanto a claridad y precisión en tal forma que le es comprensible al lector, observándose que en toda la tesis se emplean las técnicas actualizadas de ortografía y gramática adecuadas para este tipo de trabajos
4. Las conclusiones y recomendaciones son acertadas y oportunas, reflejan en conocimiento del tema investigado, produciendo así aportes congruentes y positivos en la investigación realizada.
5. Cabe destacar que la bibliografía utilizada es reciente, acorde y exacta para cada uno de los temas desarrollados en la investigación realizada.

En definitiva, el trabajo cumple con los requisitos exigidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, razón por la cual emito dictamen favorable a efecto que continúe su trámite final.

Atentamente.



Sr. Víctor Raúl Roca Chavarría  
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintiocho de junio del año dos mil diez.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante VICTOR DANIEL GONZÁLEZ RIVERA, Titulado ANÁLISIS DE LA INAPLICABILIDAD DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE REGULA LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO POR PARTE DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA ADUANERA Y SU INTEGRACIÓN CON EL CÓDIGO ADUANERO UNIFORME CENTRO AMERICANO Y SU REGLAMENTO. 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 ser mi todo y por enseñarme el camino a una vida eterna, te amo Dios.
- A MI PADRE: Víctor Jeremías González Zepeda, por ser un ejemplo de superación y por enseñarme lo que un hijo necesita saber, te amo papá.
- A MI MADRE: Elsa Marina Rivera de González, por ser fuente de inspiración para mi vida y por ser una gran madre, te amo Osita linda.
- A MIS HERMANAS: María Eugenia, Ady Marina y Laura Carolina, por su apoyo incondicional y su gran comprensión, las amo.
- A MIS SOBRINOS: Sergito, Laurita, Marcelita y Denis, mis angelitos que me alegran la vida.
- A MIS CUÑADOS: Sergio, Maynor y Denis, por su apoyo y su ejemplo.
- A MI HERMANO: Daniel Salomón, (Q.E.P.D.), por que en vida fue un gran apoyo para mí.
- A MI NOVIA: Por apoyarme en la búsqueda de la vida eterna, la amo.
- A MIS AMIGOS: En general, pero a tres en especial, porque desde hace un tiempo dejaron de ser amigos y hoy son mis hermanos.
- A LOS LICENCIADOS: Víctor Manuel Montufar y Víctor Raúl Roca, por su amistad y apoyo.
- A MI IGLESIA C. C.I.: Por ser un lugar de paz y refugio.
- A MI PASTOR: Juan Reyes Urizar, por sus sabios consejos.
- AL SEÑOR DECANO: Por ser un decano amigo, ejemplo de transparencia, trabajo y honestidad.
- A LA UNIVERSIDAD: Gloriosa y tricentenaria Universidad San Carlos de Guatemala, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por haberme alojado en sus brazos llenos de sabiduría.

# ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

## CAPÍTULO I

1. El papel del administrado frente a la administración pública sus derechos y obligaciones .....	1
1.1. Rol del administrado .....	1
1.2. Derechos y obligaciones administrativas .....	7

## CAPÍTULO II

2. Generalidades del procedimiento de tramitación de los recursos de revocatoria y reposición .....	21
2.1. Expediente administrativo .....	21
2.2. Procedimiento administrativo .....	22
2.2.1. Definición y naturaleza jurídica .....	22
2.2.2. Partes en el procedimiento administrativo .....	23
2.2.3. Principios normativos, ordinarios y doctrinales .....	24
El control de los actos administrativos .....	30
2.3.1. Recurso administrativo.....	32
2.3.2. Clases de recursos administrativos.....	32

	Pág.
2.4. Presupuestos generales .....	34
2.5. Elementos del recurso administrativo .....	37
2.6. Ámbito de aplicación de los recursos establecidos en el Decreto (119-96) Ley de lo Contencioso Administrativo.....	39

### **CAPÍTULO III**

3. Los recursos administrativos en la legislación guatemalteca.....	43
3.1. Clasificación de los recursos en la legislación guatemalteca.....	43
- Los recursos en la administración central.....	43
- Tramitación del recurso de revocatoria en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social .....	46

### **CAPÍTULO IV**

4. Análisis de la primacía de las leyes especiales sobre las leyes generales y la derogatoria tácita y expresa de las leyes .....	63
4.1. Definición de supremacía y jerarquía de la ley .....	63
4.2. Análisis de la derogatoria expresa y tacita de la ley .....	73

### **CAPÍTULO V**

5. Violación del derecho de defensa del administrado en cuanto al criterio	
--	--

discrecional aplicado por la administración pública en la interposición de los medios de impugnación.....	81
5.1. Análisis del procedimiento de resolución del recurso contemplado en la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto (119-96).....	81
5.2. Análisis de la violación del derecho de defensa del administrado por la aplicación del criterio discrecional de la administración pública.....	85
A) Actos reglados .....	86
B) Actos discrecionales.....	86
5.3. Análisis de la violación del derecho de defensa del administrado .....	88
5.4 Análisis de los efectos de la resolución del recurso .....	89

## **CAPÍTULO VI**

6. Análisis de la problemática definida y sus desventajas frente a la administración pública.....	93
6.1. Problemática definida.....	93
CONCLUSIONES.....	101
RECOMENDACIONES.....	103
BIBLIOGRAFÍA.....	105

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo versa sobre la realización de un análisis de la inaplicabilidad de los medios de impugnación de carácter ordinarios contenidos en la ley de lo contencioso administrativo, por órganos administrativos y su integración al Código Uniforme Centro Americano (CAUCA) y al Reglamento del Código Uniforme Centro Americano, dada la necesidad de conocer este tema que ha sido mal interpretado en el ámbito jurídico de Guatemala, pero no por todos, ya que son algunos órganos administrativos que se niegan a tramitar los recursos contenidos en el Decreto 119-96 de la relacionada ley, aduciendo que por no presentarse una derogatoria expresa en dicha ley no deja sin efecto lo contenido en sus leyes especiales, correspondientes a medios de impugnación.

Es de hacer notar que con el trabajo de investigación se logro vislumbrar el hecho irrefutable contenido en la hipótesis el cual da como resultado, que hay órganos administrativos que no se rigen por lo dispuesto por la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Como consta en la investigación, el rol que toma el administrado frente a la administración, las generalidades del procedimiento administrativo, los recursos administrativos en la legislación guatemalteca, la violación al derecho de defensa del administrado en cuanto a criterios discrecionales manejados por la administración pública y el análisis de esa problemática son los que le dan vida a este trabajo de tesis.

Por lo tratado en cada capítulo conlleva un contenido analítico de la investigación realizada, buscando satisfacer las exigencias de un sentido lógico entendible, guardando la relación con cada tema, concatenándolos y entrelazándolos lo más claro posible, y desde luego con la sencillez me es permitido dado que no soy una autoridad en la materia, por lo que ruego anticipadamente su comprensión por la mínima ausencia de una técnica depurada de los aspectos tratados.

## CAPÍTULO I

### **1. El papel del administrado frente a la administración pública, sus derechos y obligaciones**

#### ***1.1. Rol del administrado***

El administrado o particular juega un determinado rol o papel frente a la administración pública, dependiendo de sus intereses privados, del conocimiento de sus derechos y obligaciones. El papel se refiere a los diversos comportamientos o conductas que aquel pueda asumir, en determinado tiempo y lugar.

En la vida cotidiana, el administrado o particular asumirá diversos comportamientos, el rol de líder, cuando se ubica a la cabeza de otros administrados, gestionando la adquisición, reconocimiento, protección o autorización de derechos y obligaciones; el rol de representante, cuando observa ciertas formalidades legales a nombre de otros administrados firmando solicitudes; el rol de manejador de problemas, si demanda la toma de medidas para resolver situaciones no previstas; el rol de negociador, cuando negocia con autoridades sobre entendidos, acuerdos o soluciones buscando ventajas para los administrados o particulares y en general; el rol personal, cuando gestiona para si mismo.

La efectividad de estos comportamientos depende del conocimiento alto, medio o bajo, que el administrado posee sobre los derechos y obligaciones legales, cuales son estos

derechos y obligaciones, el conocimiento es muy importante para el ejercicio permanente de los derechos y obligaciones y su perfeccionamiento.

La instauración del estado de derecho en Guatemala en 1985, permitió establecer en el texto de la Constitución Política de la República de Guatemala, los principales derechos y obligaciones de los guatemaltecos, en diversidad de temas, de manera que la Constitución sirve de base para sistematizar su enumeración, análisis y crítica, derechos y obligaciones políticas.

La Constitución no distingue entre derechos y obligaciones políticas, en los Artículos 135 y 136 con cierta imprecisión, se mezclan los derechos y obligaciones cívicas y políticas, la imprecisión carece de importancia si objetivamente se toma en cuenta que el ejercicio de un derecho implica el cumplimiento de una obligación, o a la inversa.

Los derechos políticos, referentes al goce o al ejercicio de una libertad o de un poder incluyendo privilegios e inmunidades establecidas legalmente, los derechos políticos que reconoce la Constitución, se refieren a la inscripción en el registro de ciudadanos; al hecho de elegir y ser electo, a la necesidad de velar por la libertad y la efectividad del sufragio y al proceso electoral; al reto de optar a cargos públicos, participar en actividades políticas y defender el principio de alterabilidad y no reelección de la Presidencia de la República, en un país dominado por el autoritarismo.

La inscripción del registro de ciudadanos, es un derecho y seguramente el primer paso que debe dar todo administrado, para asegurar su participación general en las actividades políticas. Ésta inscripción le permitirá ejercitar el sufragio para elegir directamente a los ciudadanos que optaran a cargos públicos y para ser electo, el mismo para asumir responsabilidades políticas y públicas. El requisito para obtener la inscripción es ser guatemalteco y contar con capacidad civil.

En Guatemala, la mayoría de edad se obtiene a los dieciocho años, el hecho de la inscripción, objetivamente, equivale al derecho de participación, el ejercicio de este derecho, significa participar en el sentido de tener cada administrado, parte en el proceso político guatemalteco, en forma personal y organizada.

Las obligaciones políticas se refieren a las cargas cívicas, honrosas de carácter político que el administrado o particular observará sin amenazas ni peligros, las cargas que establece la Constitución, se refiere al deber de defender y servir a la patria, a la obligación ineludible de cumplir y velar porque se cumplan los estatutos establecidos en la misma, al deber de contribuir a los gastos públicos, en la forma establecida en las leyes tributarias, a la debida obediencia de las leyes, sin excusa ni pretexto, al hecho de guardar el debido respeto a las autoridades y la obligación de presentar servicio militar y social.

Entre las obligaciones políticas, el deber honroso de mayor jerarquía para todo administrado, es la defensa a la patria y de la constitución, éste debe ser el número uno.

“La patria concebida como la nación en que se ha nacido o a la que se pertenece por haber obtenido los derechos de ciudadanía, se defendió tradicionalmente con las armas, la defensa de la patria se materializa en la defensa de sus límites territoriales y los derechos de las poblaciones fronterizas con otras naciones, estos límites y derechos se defienden con los instrumentos que da el derecho, la observancia de las leyes, la negociación de las diferencias, los tratados y convenios administrativos, a efecto de establecer reglas de convivencia pacífica”.<sup>1</sup>

Por su parte la Constitución, concebida como un conjunto de principios fundamentales para la persona humana y la comunidad política. “Actualmente se defiende por medio del acatamiento indeficiente de sus normas y por medio del uso de los mecanismos constitucionales de defensa, la resistencia y la convicción de la vigencia permanente de las normas constitucionales, se refiere a la decisión voluntaria del administrado de observar el texto constitucional sin discusiones, este acatamiento es importante, por tanto produce la seguridad jurídica, que es lo único que puede garantizar en una comunidad, libertades ciudadanas y los derechos humanos”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Meza, Duarte, Emilio, *Introducción al derecho administrativo*. Pág. 51

<sup>2</sup> Meza, Duarte, Emilio, *Introducción al derecho administrativo*. Pág. 51

La resistencia equivale a la facultad de manifestar desacuerdo, oposición o rechazo, demandando la vigencia de los derechos y obligaciones políticas, creadas y reconocidas por la Constitución. Esta demanda se plantea ante las autoridades administrativas, en este sentido la Constitución declara: Legítima la resistencia del pueblo para la protección y defensa de los derechos y garantías consignados en la Constitución.

La convicción de la vigencia permanente de la Constitución, equivale a la creencia de que las normas constitucionales no permiten existencia y validez en ningún momento, tiempo y lugar, esa creencia conduce al rechazo de la discrecionalidad y la fuerza, como métodos de hacer gobierno, la discrecionalidad y la fuerza eliminan la legalidad y el derecho, estas razones justifican la convicción del administrado, de las dictaduras, los golpes de estado y los grupos sociales y económicos que buscan un objetivo o interés, basándose en el abuso del poder y la corrupción de funcionarios públicos, eliminan el derecho y el bien común.

La aceptación de la vigencia de la Constitución permanente, sin interrupciones, constituye el mejor límite a la discrecionalidad y la fuerza. El texto constitucional fundamenta esta defensa declarando que la Constitución, no pierde su validez y vigencia pese a cualquier interrupción derivadas de situaciones de fuerza.

“La petición política, equivale al instrumento para gestionar el reconocimiento o el restablecimiento de los derechos del ciudadano ante la autoridad electoral, en materia

de organización y de participación, o de funcionamiento de las autoridades electorales, la petición política se basa en procedimientos sencillos, breves, concretos y desprovistos de formalismos, a fin de que el administrado la ejerza libremente, de manera que las leyes reguladoras de materias políticas no contienen requisitos esenciales”.<sup>3</sup>

La Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala, en lo relacionado con la inscripción del comité para la constitución de un partido político, solo requiere una solicitud escrita ante el Registro de Ciudadanos, dentro del plazo de 15 días después de la fecha de su escritura de constitución, acompañada de copia legalizada por ser un documento público, la solicitud presentada en el tiempo previsto, obliga al Director del Registro de Ciudadanos a resolver favorablemente en un tiempo de ocho días hábiles, ordenando la inscripción del comité.

La constitución es muy breve y concreta, la obligación de cumplir y velar porque se cumpla la Constitución, de parte del administrado, significa que en todo tiempo y lugar ha de observarse y respetar las normas constitucionales y cuidar solidariamente que otros también la cumplan.

“El trabajo por el desarrollo cívico, cultural, moral económico y social de los guatemaltecos, significa participar en diversidad de actividades para satisfacer las necesidades primarias de cada administrado, por tanto, este trabajo se relaciona con la

---

<sup>3</sup> Meza, Duarte, Emilio, *Introducción al derecho administrativo*. Pág. 55.

familia, cultura, las comunidades indígenas, la educación, el deporte, la salud, la seguridad y la asistencia social, principalmente con el trabajo individual en cuanto este genere dignidad, bienestar y calidad de vida, el trabajo es una obligación social, en sentido que toda persona debe procurar su subsistencia y bienestar por medio del trabajo lícito remunerado”.<sup>4</sup>

Primordial para el sostenimiento del estado y de sus instituciones o del gobierno, es la obligación de contribuir a los gastos públicos, el administrado cumple con esta obligación, pagando puntualmente sus tributos, sean impuestos, tasas o contribuciones, en las formas establecidas en las normas tributarias, la impuntualidad en el pago, la evasión o la negativa de pagar, priva al administrado de fuerza moral para reclamar atención, protección y servicios por parte de las autoridades públicas.

“La obediencia a las leyes y el respeto a las autoridades, constituyen dos pilares en el funcionamiento legal de la administración pública”<sup>5</sup>. La obediencia equivale a vivir dentro del marco legal, cumpliendo la voluntad del mismo, significa que cada administrado debe estar informado del contenido de las leyes, de sus derogatorias, reformas y adiciones, para no alegar ignorancia de la ley. El respeto a las autoridades es equivalente a reconocer su investidura y brindar atención personal a cada persona representante de la autoridad, de manera que el administrado a no actué o proceda a su capricho sin atender a las instrucciones o requerimientos de las autoridades públicas.

---

<sup>4</sup> Meza, Duarte, Emilio, *Introducción al derecho administrativo*. Pág. 55

<sup>5</sup> Meza, Duarte, Emilio, *Introducción al derecho administrativo*. Pág. 78

## **1.2. Derechos y obligaciones administrativas**

Derechos de defensa, forman derechos mínimos del administrado frente a la administración pública.

Derecho de petición. La Constitución consagra el derecho de petición en los términos siguientes “Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individualmente o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley. En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de 30 días”.

De manera que el administrado, que desea plantear o resolver en las oficinas administrativas, algún problema, caso, asunto o negocio, acudirá a la petición administrativa, elevada a la categoría de derecho constitucional de la persona humana, Nadie podrá negar ese derecho a nadie, su ejercicio requiere la condición de habitante.

Una persona podrá ejercer el derecho de petición y la autoridad administrativa estará obligada a tramitarla, esto significa que la autoridad, funcionario o empleado, no se negará a tramitar la petición interpuesta en oficinas administrativas aunque su redacción sea defectuosa o irrespetuosa. La negativa de la autoridad faculta al administrado a presentar demanda ante los tribunales, requiriendo amparo, conforme a lo establecido en el inciso f) del Artículo 10 de la Ley de Amparo Exhibición Personal y de

Constitucionalidad, en este caso, el administrado persigue obligar a la autoridad administrativa a la admisión de la petición para su trámite.

La redacción o contenido del memorial que contenga la petición puede injuriar o calumniar a la autoridad, aun no existiendo obstáculo para admitir la petición y darle trámite, es obligación del administrado presentar memoriales redactados en forma respetuosa y conteniendo peticiones objetivas basadas en ley. Si el memorial se redacta conteniendo hechos falsos, injuriando o calumniando, el administrado debe saber que su escrito, constituye un medio de prueba para iniciar acción penal en su contra.

El tiempo establecido en la Constitución para resolver y notificar la petición es de 30 días hábiles, si no hay resolución durante este tiempo, el administrado debe saber que hacer, no esperará por tiempo indefinido, en este caso, también podrá acudir a los tribunales, solicitando amparo, a fin que el juez fije a la autoridad administrativa el tiempo razonable para resolver, o podrá reunir información en las oficinas administrativas y con la misma, darse por notificado e iniciar otras gestiones, no en la administración, sino en los tribunales de justicia, dependiendo de su interés.

El acceso a las dependencias públicas, es libre, en qué sentido, el Artículo 29 de la Constitución asegura que toda persona tiene acceso a las dependencias y oficinas del Estado, para ejercer sus acciones y hacer valer sus derechos. En las oficinas públicas deben existir espacios reservados, con rótulos que digan prohibido el paso a

particulares, el administrado debe saber que estos espacios no producen violación a la norma constitucional, siempre que en el área donde estén ubicados, funcione la oficina de información o de atención al público, y está suministre información o datos requeridos por el interesado.

El acceso a los archivos, la Constitución en su Artículo 31 establece el acceso a los archivos y registros públicos. Por ellos los archivos y registros deben permanecer abiertos al público, a la persona interesada en conocer su contenido.

En Guatemala es costumbre mantener cerrados los archivos y sus documentos, (expedientes, tarjetas, fichas o base de datos, son objeto de severa secretividad).

Motivo por el cual la Constitución establece el derecho de toda persona, de conocer lo que de ella conste en esos archivos, fichas o cualquier otra forma de archivo estatal y la finalidad a que se dedica la información resumida. Esta parte de la norma constitucional, se justifica cuando en el país existen registros estatales secretos, sobre toda clase de persona, conteniendo fichas con datos para afectar la vida, la libertad y el trabajo. Una sola ficha, constituye la justificación necesaria para ejecutar extrajudicialmente, el encarcelamiento en una cárcel secreta o la privación del trabajo.

El legislador primario concede el acceso a los archivos para que el administrado pueda conocer su situación personal y solicitar la corrección, ratificación y actualización. “La Constitución prohíbe los archivos y registros de filiación política, exceptuando el archivo

de las autoridades electorales y de los partidos políticos”. La excepción constitucional aclara que la prohibición recae sobre los archivos de las autoridades militares y policíacas, y; sobre los archivos privados que contengan fichas calificando al administrado de comunista, procomunista, terrorista, etc....en un país en donde la calificación genera persecución, discriminación, encarcelamiento, exilio o muerte.<sup>6</sup>

“La publicidad de los actos administrativos, el hecho de hacer públicas las actividades y las decisiones de los funcionarios y empleados públicos, elimina la posibilidad legal de las actividades y decisiones secretas”. La voluntad de la Constitución respecto a la publicidad se manifiesta en los Artículo 30 y 180: Todos los actos administrativos son públicos (entendiendo por todos los actos de gobierno, del congreso de la república o de los tribunales de justicia.<sup>7</sup>

Aparte de la obligación de la publicidad que deben observar las autoridades, el administrado en su calidad de interesado goza del derecho de obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que solicite por escrito y la exhibición de los expedientes que desee consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencialidad. “La Constitución establece como único requisito, ser interesado, en el sentido de tener algún interés, por alguna razón directa en los documentos administrativos. Este interés se base en hechos concretos, ser parte del expediente, constar referencia del interesado en el documento o resultar de los

---

<sup>6</sup> Calderón, Hugo. Manual de derecho administrativo. Pág. 8.

<sup>7</sup> Calderón, Hugo. Manual de derecho administrativo. Pág. 8

trámites, algún beneficio o perjuicio para los intereses del solicitante, basta acreditar el interés del solicitante, acreditar el interés para que la solicitud genere el derecho constitucional".<sup>8</sup>

"Esta norma constitucional no se justifica en otro país, en la administración guatemalteca, se justifica plenamente porque casi todos los funcionarios y empleados, niegan a los administrados la posibilidad de consultar y obtener informes, copias, reproducciones y certificaciones de los documentos que figuran en el expediente para evitar problemas al jefe inmediato".<sup>9</sup>

En la administración tributaria, las revisiones practicadas por las autoridades, producen informes relacionados con las faltas comprobadas en una determinada empresa, el administrado o interesado, casi siempre solicita copia del informé para conocer las faltas que producirán reparos y sanciones en su contra.

En este caso, el auditor niega, la copia argumentando cualquier cosa, por ejemplo: no permitir que el contribuyente haga arreglos en su documentación y desvanezca las pruebas, sin embargo el interesado tiene derecho a copia del informe como dice la Constitución, en cualquier tiempo, a un antes que el informe sea aprobado por la autoridad superior. Un informe bien detallado, y basado en los documentos de la empresa, tenidos a la vista, examinados y bien valorados, constituyen prueba en beneficio de la administración tributaria.

---

<sup>8</sup> Calderón, Hugo. Manual de derecho administrativo. Pág. 15

<sup>9</sup> Calderón, Hugo. Manual de derecho administrativo. Pág. 15

El contribuyente podrá conocer el informé e inmediatamente corregir sus faltas o poner al día sus documentos, esto permitirá ganar tiempo e incluso evitar un trámite administrativo que represente costos, tiempo y problemas, la autoridad tiene el deber de ser formal y ágil para ser realmente efectiva.

“El administrado debe saber que en algunos documentos se consideran confidenciales y que los mismos no son públicos. Estos documentos se relacionan con asuntos militares o diplomáticos y se refieren a la seguridad nacional, así mismo los documentos personales que contengan, declaraciones personales entregadas a la administración bajo juramento y relacionados con la situación económica del administrado, no son públicos, en cuanto a la divulgación causa daños o afecta los intereses del administrado, en las declaraciones juradas sobre la situación económica del administrado que son confidenciales, o sea, para conocimiento exclusivo de las autoridades”.<sup>10</sup>

El derecho de defensa, todo administrado tiene derecho a ser oído o escuchado antes de que se tome una resolución que beneficié o afecte sus derechos e interés.

En esta afirmación se basa el derecho de defensa que goza el administrado constitucionalmente, el derecho de defensa se fundamenta en una declaración: La defensa de la persona y sus derechos, ambos son inviolables, nadie puede ser condenado o privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso

---

<sup>10</sup> Calderón, Hugo. Manual de derecho administrativo. Pág. 17

(procedimiento) legal ante juez o tribunal. Ninguna persona puede ser juzgada por tribunales especiales o secretos ni por procedimientos que no estén preestablecidos, (Artículo 12 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

El derecho de defensa será ejercitado por el administrado, por medio de escritos o memoriales que expongan desacuerdo, rechazo o impugnación, o por medio de los recursos administrativos de revocatoria y reposición establecidos en la ley de lo contencioso administrativo, los cuales se desarrollarán más adelante.

#### **- Derechos de la persona**

Es evidente la importancia de estos derechos, en la necesidad de ejercitar su defensa, el derecho a la vida, el Estado garantiza y protege la vida humana, desde su concepción hasta la muerte, según el Artículo uno de la Constitución, esta protección incluye la integridad y la seguridad de la persona, el administrado podrá defender este derecho por medio de la petición y la denuncia.

La petición la concretará en gestiones ante la administración pública, respecto al control sobre los alimentos, atención hospitalaria, medicinas baratas, programas de vivienda y educación, remuneraciones justas y respecto a la dignidad de los trabajadores, principalmente el respeto a la vida humana.

La denuncia la presentará ante la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público, tribunales penales, a efecto de conseguir la aplicación de sanciones. En Guatemala las ejecuciones extrajudiciales y los linchamientos públicos desdican el respeto a la vida humana.

La libertad y la igualdad de la persona, es también un derecho, el cual es regulado constitucionalmente estableciéndolo así: 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, gozan de iguales oportunidades y responsabilidades, ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni otra condición que menoscabe su dignidad, los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí.

La igualdad constituye un principio de diversos aspectos; ante las reglas establecidas en la Constitución y la ley, igualdad ante las cargas públicas, igualdad ante los servicios públicos e igualdad para acceder a las funciones públicas. En el tema de las cargas públicas, gracias al derecho tributario, se acepta la existencia de categorías, la igualdad se observa en un trato igual para todos los que estén en la misma categoría.

El hombre y la mujer guatemalteca no pueden ser afectados en sus libertades y derechos por su nacionalidad, raza, sexo, religión, situación económica, social o política, asimismo, por iguales razones, no podrán ser objeto de discriminación ningún hombre o mujer.

La libertad constituye otro principio en diversos aspectos: libertad de enseñanza, libertad de culto, libertad de locomoción, libertad de comercio e industria, libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de pensamiento, libertad de defensa basada en el debido proceso, libertad de aprendizaje. Estas libertades admiten como única excepción, las excepciones impuestas por la Ley.

En estos casos el administrado, debe gestionar contra la discriminación, contra el abuso de poder y contra la parcialidad de la autoridad que ejecute actividades y que tome decisiones contra la libertad y la igualdad reconocida por la Constitución.

El derecho a una detención legal, es el derecho que la Constitución garantiza, estableciendo que ninguna persona puede ser detenida o presa, sino por causa de delito o falta y en virtud de orden librada con total apego a la ley por autoridad judicial competente, Este derecho no incluye los de flagrante delito o falta.

Causa, es el término clave de la interpretación, gracias a este término, la prisión o la detención debe tener por fundamento y origen el delito o falta, y debe existir acusación o imputación y orden de juez penal, no se requiere acusación ni orden de juez penal, en el caso de infraganti o de flagrancia, delito flagrante es aquel en que cuya comisión es sorprendida la persona, o perseguida y aprendida en inmediata persecución acompañada de objetos que presumen vehemente sospechas. En este caso el administrado debe solicitar a la autoridad que exhiba la orden de juez y que se le

informé en el acto sobre el delito o falta. La orden y el informe no se requieren en el caso de flagrancia.

Derecho a la propiedad privada. La Constitución en su Artículo 39 garantiza la propiedad como un derecho inherente a la persona, Toda persona puede disponer libremente de sus bienes, de acuerdo con lo establecido en el Código Civil, sin embargo, la Constitución no define la propiedad sino que se limita a proteger el derecho de propiedad individual.

Nadie puede ser privado de su propiedad, excepto por evidente necesidad pública mediante expropiaciones, el Artículo 41 brinda una protección especial: “Por causas de actividad o delito político no puede limitarse el derecho de propiedad en forma alguna”, se prohíbe la confiscación de bienes. Las multas no podrán exceder del valor del impuesto emitido, en este último caso, el administrado debe gestionar ante la administración tributaria multas en cuyo monto no sea confiscatorio.

La multa que exceda del 40% del salario o ingresos que devenga mensualmente el administrado y que por ello, afecte el sustento de su persona y familia, es confiscatoria, y éste puede oponerse a su aplicación ejercitando el derecho de defensa y el amparo.

Los derechos inherentes a la persona están regulados en la Constitución en su Artículo 44 declarando que los derechos y garantías constitucionales no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en la Constitución, son inherentes a la persona.

El administrado debe tener claro que la Constitución otorga derechos inherentes a su persona, mínimos susceptibles de mejora o ampliación, en este sentido, podrá gestionar ante la administración pública su reconocimiento y aplicación.

El derecho al bien común. En la Constitución en el Artículo uno: Instituye el bien común como el fin supremo del Estado de Guatemala; Aparte el Artículo 44 declara que el interés social prevalece sobre el particular, agregando que serán nula ipso jure las leyes y disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza.

El interés social es el interés común, conocido como interés público, interés general o interés social, el bien común es aquel que se logra con la colaboración de todos los miembros de la sociedad, y del que todos y cada uno debe participar, el autor colombiano Eugustorgio Sarria<sup>11</sup>, “afirma que el bien común es el interés público cuya primacía no se cuestiona, porque se acepta”.

En este caso el administrado asumirá el rol de líder, ubicándose a la cabeza de otros administrados, ante la administración pública, gestionando una conducta basada en el bien común la gestión permitirá dar vida al bien de todos los guatemaltecos.

---

<sup>11</sup> Eugustorgio, Sarria. Manual de derecho administrativo. Pág. 123

Como se mencionó con antelación es necesario que se evidencie la importancia de determinar las obligaciones y los derechos del administrado, para que éste pueda ejercitar su defensa cuando sea necesario.



## CAPÍTULO II

### **2. Generalidades del procedimiento de tramitación de los recursos de revocatoria y reposición**

#### **2.1. Expediente administrativo**

“En el sentido genérico que está a menudo presente en la legislación, expediente equivale a procedimiento administrativo<sup>12</sup>, sin embargo, desde un punto de vista específico, el expediente es la documentación escrita de un procedimiento administrativo, el autor Hugo Calderón Morales, indica que el expediente administrativo se compone de documentos ordenados cronológicamente, además estos documentos deben ser numerados y foliados”.

La exigencia que el procedimiento administrativo se concrete en un expediente, presenta ventajas, en primer lugar, desde un punto de vista político constituye una manifestación de la deseable transparencia en el ejercicio del poder, por otro lado, para la administración el estudio documentado de la información, genera mejoras en la gestión pública, además el pliego documental va a ser útil para los interesados, ya que ateniéndose a las provisiones legales pueden conocer el estado de la tramitación y los informes evacuados del procedimiento que se está tramitando. Para concluir, se debe

---

<sup>12</sup> Calderón, Hugo. Manual de derecho administrativo. Pág. 336.

tener claro que el expediente es único, aunque intervengan diversos órganos, departamentos e incluso administraciones públicas.

## **2.2. Procedimiento administrativo**

### **2.2.1 Definición y naturaleza jurídica**

La noción de procedimiento administrativo, se inscriben en un tronco común en el que aparece el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial, ahora bien es evidente que persiguen finalidades distintas. En el procedimiento judicial la aplicación de la norma en el caso concreto, por parte del juez y en procedimiento administrativo; como se vera de inmediato se pretende la adopción de una resolución o acto por parte de la administración.

Son diversas las definiciones del procedimiento administrativo, pero la mayoría ofrecen perfiles similares, por ejemplo para Hugo Calderón Morales, se está ante la serie de fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por si o por las autoridades o los funcionarios públicos cuya finalidad es la decisión administrativa. Es decir se trata de un conjunto de actos ordenados, dirigidos a la adopción de una resolución final por un órgano de la administración pública, por tanto los trámites previos son determinantes para la decisión definitiva.

Hay que señalar que lo único que produce efectos jurídicos es el acto o resolución final, el hecho de autorizar o no autorizar, sancionar o amonestar al administrado, normalmente los trámites previos son impugnables, separadamente, el recurso únicamente será admisible en delación a la última resolución, ahora bien si los trámites afectan los derechos del administrado o determinasen la imposibilidad de continuar el procedimiento, se deberá aceptar la posibilidad de recurrir a la vía administrativa.

Por último se debe plantear la finalidad principal de este cause formal, de actos que se conceptualizan como procedimiento administrativo.

En primer lugar, el procedimiento es útil, para la misma administración, ya que ésta puede actuar de manera previsible, ordenada y formalizada, el conocimiento ordenado de los antecedentes e informes mejora la gestión pública, señalando que la administración pública moderna, ha llevado a cabo un esfuerzo intenso de agilización de los procedimientos, como ejemplo de los citados es el caso de Guatemala en el campo de la modernización tributaria.

El procedimiento es además una garantía para los administrados, en un marco en el cual conocen el estado de tramitación de los asuntos que les conciernen, tienen acceso a la documentación, ejercen su derecho de audiencia y de presentación de alegaciones.

### **2.2.2 Partes en el procedimiento administrativo**

En el procedimiento administrativo intervienen, en primer lugar, la administración pública, a través de sus órganos competentes, el órgano debe ser competente desde el punto de vista, temporal y territorial, en caso de incompetencia, el acto es nulo de pleno derecho, también es precisa la competencia jerárquica aunque si falta ésta, debe admitirse la facultad de convalidación por parte del superior jerárquico.

La autoridad o funcionario público que ocupe el órgano, deben respetar el principio de imparcialidad, por tanto deben abstenerse si concurre en ellos interés personal en el asunto, si guardan parentesco cercano o amistad con los afectados por la decisión.

Además en procedimiento administrativo interviene el interesado. Se observa que con esta noción no se abarca a todos los administrados, si no sólo a los particulares cuyos derechos e intereses se ven perjudicados por la resolución o acto impugnado, solamente si el procedimiento afecta el interés general de los administrados, puede abrirse un período de información pública, para que cualquier administrado tenga la facultad de consultar el expediente y efectuar alegaciones.

### **2.2.3 Principios normativos, ordinarios y doctrinales**

“La regulación del procedimiento administrativo ha sido tradicionalmente proclive a la dispersión, los procedimientos especiales tienden a multiplicarse, de ahí que la jurisprudencia y la doctrina, se han esforzado en aislar los grandes principios que constituyen el entramado básico y la estructura esencial de esta institución jurídica, que es el procedimiento administrativo”.<sup>13</sup>

También la legislación ha iniciado la identificación de tales principios, lo que podemos observar en el Decreto 119-96 del Congreso de la República el cual establece: Los expedientes administrativos deberán impulsarse de oficio, se formalizan por escrito, observándose el derecho de defensa y asegurando la celeridad, sencillez y eficacia del trámite. A continuación se presenta más pormenorizada los principios con mayor relevancia.

#### **- Principio de legalidad y juridicidad**

Este principio de legalidad es un principio rector de carácter general, que por supuesto, también ha de aplicarse en el procedimiento administrativo, la Constitución Política de la República de Guatemala ha reconocido este principio, por lo menos en materia tributaria.

---

<sup>13</sup> Calderón, Hugo. Manual de derecho administrativo. Pág. 147

Así, en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, dispone entre otros aspectos: son nulas ipso jure las disposiciones jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas reguladoras de las bases de recaudación del tributo. La doctrina y la jurisprudencia, han desarrollado también el principio de juridicidad en la administración pública, éste exige no solo la sumisión a la ley si no que también a los principios generales del derecho, así se demuestra con el respaldo positivo que otorga la Constitución Política de la República, que establece en el Artículo 221. “La función del tribunal de lo contencioso administrativo es de contralor de la juridicidad de la administración pública”.

#### **- Principio de seguimiento de oficio**

Los órganos de la administración pública, tienen la obligación y la responsabilidad de dirigir el procedimiento y ordenar que en él se practiquen cuantas diligencias sean necesarias para dictar la resolución final; ello es independiente que el procedimiento se inicie de oficio o a petición de parte, este principio nos aleja del principio dispositivo y de rogación propios del proceso civil.

Es así que el impulso de oficio, que responde a las exigencias propias del interés público, que el procedimiento administrativo pone en juego, dando a éste un acusado carácter inquisitorial, la administración gestora del interés público, está obligada a desplegar por sí misma, de oficio, toda la actividad que sea necesaria para dar

adecuada satisfacción a este interés, sea cual sea la actitud, activa o pasiva que puedan adoptar los particulares que hayan comparecido en el procedimiento.

- **Principio antiformalista**

La enunciación del principio antiformalista, suele verse acompañada de la alusión simultánea a los criterios de economía procesal, eficacia, rapidez, sencillez, en este sentido deben evitarse los trámites inútiles y han de unificarse en lo posible las actuaciones, para así poder incrementar la celeridad en el procedimiento, no siempre es fácil, no obstante que estos principios pasen de la manera directriz programática al derecho positivo, sin embargo se mueve en esta línea el Artículo 1 Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala Ley de lo Contencioso Administrativo que dispone así:

La peticiones que se dirijan a funcionarios o empleados de la administración pública, deberán ser resueltas y notificadas dentro el plazo de treinta días, a partir de la fecha en que se haya concluido el procedimiento administrativo, el órgano administrativo que reciba la petición al darle trámite, deberá señalar las diligencias que se realizarán para la formación del expediente, al realizarse la última de ellas, las actuaciones estarán en estado de resolver, para el efecto de lo ordenando en el párrafo precedente.

Además como regla general, el mero vicio de forma es subsanable y solo origina nulidad relativa, en este sentido si se comprueba que, pese a la existencia de un vicio

de procedimiento, la resolución definitiva hubiere permanecido idéntica, resultará improcedente declarar la nulidad y reproducir el trámite irregular.

#### **- Principio de legitimación**

En el procedimiento no interviene el conjunto de los ciudadanos, si no sólo los interesados salvo información pública, los interesados como se sabe, son los administrados cuyos derechos e intereses pueden verse afectados por la resolución que debe adoptar la administración, la promoción de un nuevo procedimiento administrativo o la participación en un procedimiento ya en marcha requiere del particular una calificación específica, es decir una especial relación de derecho.

#### **- Principio de audiencia, defensa y contradicción**

“Se está ante el criterio fundamental en el procedimiento administrativo, en palabras del autor Hugo Calderón Morales, éste principio debe ser tomado como una norma general y obligatoria para la administración y consiste en que el administrador antes de dictar una decisión, resolución o acto administrativo, debe dar oportunidad al particular que se defiende, principalmente si se trata de una sanción por la violación de normas y reglamentos administrativos”<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Calderón, Hugo. **Manual de derecho administrativo**. Pág. 227

Se tiene que observar que este autor hace alusión a ese procedimiento sancionador, nadie puede ser condenado sin ser oído, pero como bien él señala, es fundamental de todos el procedimiento, pues se articula como un debate que va ser resuelto por el órgano competente de la administración, nos encontramos frente a la discusión en primer lugar en la que deben tener la oportunidad de concurrir todos los interesados.

En segundo lugar, es necesario asegurar el derecho de conocer el estado de la tramitación y en tercer lugar, ha de operar la facultad de aducir alegaciones que han de ser tenidas en cuenta, en un sentido o en otro, por el órgano competente al redactar el proyecto de resolución, es importante mencionar un cuarto lugar, que surge cuando existe un derecho a tomar audiencia y vista del expediente, una vez que éste haya sido totalmente instruido y antes que la propuesta de resolución se haya redactado.

#### **- Principio de escritura**

Otro fundamento del procedimiento administrativo se refiere a la necesaria manifestación y constancia escrita de los actos que lo integran. Esto constituye una garantía de seguridad jurídica para el particular y para la misma administración.

No se debe olvidar la relevancia sociológica que tienen las gestiones puramente verbales, que se producen entre los particulares y los funcionarios o autoridades públicas.

El carácter escrito del procedimiento también tiene sus excepciones, en primer lugar las consideradas ya clásicas por la doctrina administrativa, los suspensos positivos en lo que el ordenamiento permite la forma verbal.

### **- Principio de imparcialidad**

La administración no nació para aplicar el derecho con recta justicia, a diferencia del juez, la administración sirve a los intereses generales y con ocasión de ello, respeta la norma y los límites impuestos por el estado de derecho, los órganos administrativos no ejercen jurisdicción. Además la relativización de la imparcialidad resulta inevitable por que la administración opera en los procedimientos como Juez y parte, si embargo, no se puede desvirtuar del todo la presencia de la imparcialidad en el procedimiento administrativo, en primer lugar porque la administración no debe de usar el procedimiento en su favor, si no como un trámite que ha de favorecer los intereses generales, en segundo lugar, porque al legislador le corresponde articular técnicas que aseguren que los administradores no van a proceder para servir a sus intereses personales.

### **2.3. El control de los actos administrativos**

Notificado un acto administrativo y en el caso de considerarse que aquel ha sido dictado prescindiendo de las formalidades y de los trámites establecidos en el ordenamiento

jurídico, surge a favor del interesado el derecho de impugnar tal decisión ante la propia administración emisora del mismo, esto es de presentar un recurso administrativo.

De acuerdo con la administración guatemalteca, la resolución del recurso pone fin a la vía administrativa por lo que de ser confirmatoria del acto impugnado, al interesado no le queda otra vía que accionar una nueva revisión ante los órganos jurisdiccionales.

El vocablo recurso es utilizado como sinónimo de impugnación y provienen del latín recursos que significa, acción y efecto de recurrir, vuelvo y retorno de una cosa de dónde salió, esta acción consiste en expresar inconformidad, se encamina a provocar un nuevo examen en la cuestión planteada en la solicitud iniciadora del procedimiento, con la finalidad de obtener una nueva decisión, distinta de aquella que se estimó gravosa a los intereses de quien la ha expresado.

En sentido jurídico, amplío el recurso; es entendido como la acción que se deriva de la ley a favor de la parte que se considera perjudicada por una resolución judicial o administrativa, para pedir al mismo juez, tribunal o autoridad que ha preferido, que quede sin efecto o sea modificada en determinado sentido, o para acudir ante otro juez, tribunal o autoridad competente, en solicitud de que sea revocado o mejorado el fallo que se refuta perjudicial.

En el fundamento jurídico de los recursos administrativos: la interposición de un recurso constituye un derecho subjetivo del administrado, que se utiliza con el fin de

provocar la revisión del acto y conseguir su anulación. En este sentido, los recursos surgen por la necesidad del control por parte del administrado de la actividad de la administración, consecuentemente, se puede afirmar que la legislación guatemalteca, los recursos administrativos se sustancian a través de un procedimiento fijado por la ley, se deducen ante la propia administración y su objeto es manifestar la inconformidad con una decisión de ésta, para que sea examinada de nuevo y se decida la procedencia de modificarla, anularla o confirmarla, como requisito previo para impugnar esta decisión administrativa en la vía jurisdiccional.

### **2.3.1. Recurso administrativo**

“En este contexto diversos tratadistas han definido el recurso administrativo de la siguiente manera: Videl “un recurso es una vía de derecho que permite obtener una nueva decisión conforme a derecho”. Por su parte Marienhoff “indica que el recurso es un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa, con el objeto de obtener su reforma o extinción”. Finalmente para Fraga “opina que el recurso administrativo constituye un medio legal, que dispone el particular afectando en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha a autoridad lo revoque, anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la oportunidad del mismo”.

### **2.3.2. Clases de recursos administrativos**

La doctrina señala los recursos administrativos inspirados en la división que hace el autor Merck:

#### **- Recursos ordinarios**

Existen dos tipos de recursos ordinarios, reposición y revocatoria: Recurso de reposición. Denominado en otros países como reconsideración, advertencia, oposición etc. Se interpone ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia al particular. La resolución del recurso corresponde al mismo órgano que dictó el acto impugnado, este recurso agota la vía administrativa y abre la posibilidad de continuar expresando la inconformidad a través de un proceso judicial (contencioso administrativo)

En cuanto al Recurso de revocatoria, es conocido por la autoridad jerárquicamente superior de la entidad que dictó la resolución impugnada.

En la teoría del derecho administrativo, el recurso jerárquico que con más frecuencia se emplea por la oportunidad que tiene el administrado de que un superior jerárquico revise un acto que le ha sido lesivo a sus intereses o derechos, al respecto Bielsa “indica que la principal virtud del recurso, es que reafirmara el régimen de derecho en

las administraciones públicas, limita la discrecionalidad y advierte a los funcionarios que sobre ellos hay un poder de revisión”.

Y que si su acto no se conforma a la ley, tanto en punto de competencia y forma, como el fin que tiene por su contenido y dirección serán revocados, en este sentido el recurso jerárquico es educador no solo respecto a los funcionarios públicos si no también a los administrados, porque ven en el medio protector de sus derechos e intereses legítimos y a demás porque les sirve de gimnasia cívica, mediante la cual todos colaboran en la buena administración, que es también buena política.

#### **- Recursos especiales**

Estos recursos se interponen ante un órgano que no es el superior jerárquico del que dictó el acto objeto del recurso. Algunas legislaciones lo denominan de apelación, de alzada, jerárquico, impropio, siendo generalmente utilizado para manifestar inconformidad, por parte del administrado contra resoluciones emitidas por los órganos superiores de entidades descentralizadas cuyos actos impugnados son conocidos por el Ejecutivo. Se dice que es un recurso jerárquico impropio en cuanto el ente no está sometido a la jerárquica del Organismo Ejecutivo.

## **2.4. Presupuestos generales**

La doctrina administrativa señala diferentes presupuestos generales de los recursos administrativos:

### **- Existencia de una resolución administrativa impugnabile**

La legislación guatemalteca establece que únicamente son impugnables las resoluciones definitivas, excluyendo por consiguiente, la impugnación de las providencias o actos de trámite, los dictámenes y los informes. La Ley de lo Contencioso Administrativo, (Decreto 119-96 del Congreso de la República) por su parte impide la interposición del recurso de reposición en contra del presidente y vicepresidente de la República (Artículo9).

Para que el acto administrativo sea impugnabile, éste debe ser definitivo, en este sentido, debe tenerse especial cuidado con las decisiones de algunas dependencias administrativas, que ponen fin al procedimiento a través de providencias de trámite, pretendiendo con ello eludir una decisión final o confundir al administrado para que éste no haga uso de su derecho de impugnar en los plazos que señala la ley. Contra las resoluciones definitivas notificadas y no impugnadas dentro del plazo legal, no deberá interponer recurso por haber adquirido esta firmeza administrativa.

### **- Afectación a derechos o intereses del administrado**

“Los recursos administrativos podrán ser deducidos por quienes aleguen un derecho o un interés legítimo. Ellos comparten que el recurrente debe ser titular de algunas de las situaciones jurídicas, subjetivas referidas. El interés jurídico, exclusivo o concurrente se exhibe como un presupuesto para poder impugnar el acto administrativo, que lesiona, disminuye o restringe la situación jurídica que es amparada por la norma”.<sup>15</sup>

### **- Interposición por persona interesada o por su representante**

El Artículo 10 de la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto 119-96. Del congreso de la República; define la legitimación como el derecho que tienen quienes hayan sido parte en el expediente o aparezcan con interés en el mismo, de interponer un recurso administrativo, por lo tanto, si el recurso no es presentado por estos o sus representantes, se declarará improcedente. La figura del recurrente será analizada con posterioridad cuando se trate los elementos subjetivos de los recursos administrativos.

### **- Plazo de interposición del recurso**

El plazo, es el tiempo fijado por la ley para que el administrado ejercite su derecho de impugnar. La fijación del plazo también es importante para la administración, porque si

---

<sup>15</sup> Jiménez, Blanco. Arturo. Derecho administrativo práctico. Pág. 210

el administrado no hace uso de ese derecho, la resolución queda firme y procede su ejecución.

#### **- Emisión de una nueva resolución administrativa**

La autoridad administrativa, previo del examen de juridicidad de la resolución impugnada, queda obligada a emitir una resolución dentro del plazo que establece la ley, revocando, confirmando o modificando la misma, esta resolución debe ser notificada al administrado, con ello se le da la oportunidad de recurrir ante un tribunal de justicia, para iniciar el proceso contencioso administrativo, en caso de existir inconformidad con la resolución administrativa que decide del recurso administrativo.

### **2.5. Elementos del recurso administrativo**

En el procedimiento de resolución del recurso administrativo, concurren unos elementos subjetivos y otros objetivos:

#### **- Elementos subjetivos: el recurrente y la autoridad competente**

El recurrente, es la persona que interpone el recurso, debiendo ser parte del expediente o aparecer con interés en el mismo, se requiere que tenga legitimación para actuar, es decir que tenga aptitud para interponer el recurso por haberse visto afectado en sus intereses o derechos por el acto que impugna. El recurso no podrá ser interpuesto por

una persona que no tenga ese legítimo interés o que no sea titular de derechos subjetivos.

El recurrente puede comparecer personalmente o a través de su representante legal, Artículo 11 de la relacionada ley, que establece que el memorial de interposición de los recursos debe estar firmado por el recurrente o representante legal.

Es importante destacar que en relación al recurrente se aplican normas de derecho privado, específicamente lo dispuesto en los Artículos 44 al 46 del Código Procesal Civil y Mercantil, según estos preceptos, las personas deben de ser capaces y tener el libre ejercicio de sus derechos, las personas que no los tengan, deberán actuar representadas, las personas jurídicas actuarán por medio de sus representantes, que deberán acreditar su personería, en la interposición de los recursos.

La autoridad competente, los recursos administrativos se tramitan en el marco de la propia administración; se interponen ante ella y son resueltos por la misma, en atención a la legislación guatemalteca, este elemento subjetivo se puede identificar desde dos puntos de vista: La entidad competente ante quien se interpone el recurso y la entidad competente quien resuelve, en términos generales una entidad pública es competente cuando la ley le confiere la aptitud para actuar en determinado sentido, en los estados modernos el principio de legalidad exige que los actos del estado sean realizados con respecto a las normas legales.

### **- Elemento objetivo: el acto impugnado**

Solamente son impugnables las resoluciones definitivas, es decir las que atienden el fondo del asunto, poniendo fin al mismo y que han sido debidamente notificadas. De acuerdo con los Artículos 3 y 4 de la ley de lo Contencioso Administrativo, estas resoluciones deben reunir determinados requisitos, tales como haber sido emitidas por una autoridad competente, estar razonadas, atender el fondo del asunto, ser redactadas con claridad y precisión, citar la base legal en que se fundan y ser debidamente notificadas, se prohíbe tomar como resolución los dictámenes emitidos por autoridad de asesoría técnica y legal, así como las providencias de trámite y los informes.

En la doctrina existe cierta discusión respecto a cuándo una resolución causa estado, esta situación jurídica se deberá cuando la resolución no es susceptible de recurso administrativo, requisito que debe reunir la resolución administrativa que será objeto de revisión en un proceso contencioso administrativo.

## **2.6. Ámbito de aplicación de los recursos establecidos en el Decreto (119-96) Ley de lo Contencioso Administrativo**

“Como ya se ha comentado los recursos administrativos, aseguran la defensa del administrado frente a la administración<sup>16</sup>, cuyo diligenciamiento, de acuerdo a la legislación guatemalteca, debe impulsarse por escrito, observándose el derecho de defensa y asegurando los principios de celeridad, sencillez, eficacia y gratuidad”.

Con el objeto de evitar confusiones creadas por el variado número de recursos existentes en las diferentes leyes, el Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, establece que los recursos de revocatoria y reposición “serán los únicos medios de impugnación de carácter ordinario en toda la administración pública, centralizada y descentralizada o autónoma”, respecto a esta disposición es correcto señalar:

- Que solamente se hace alusión a los recursos ordinarios, por lo tanto se excluye de la ley los recursos extraordinarios, es decir aquellos que no establecen para hipótesis concretas.
  
- Que la finalidad de limitar el ámbito de aplicación de los recursos, obedece seguramente a la confusión que se deriva, tanto para el administrado como para

---

<sup>16</sup> Morrel, Ocaña, Luis. Curso de derecho administrativo. Pág. 13

la administración, del número, diversidad, de denominaciones, plazos y procedimientos que se encuentran establecidos en diferentes leyes.

- Que esta norma no se cumple en algunos órganos de la administración, centralizada, descentralizada o autónoma, quienes para no aplicarla toman como fundamento los siguientes argumentos: La ley de lo contencioso administrativo no derogó expresamente los preceptos de las leyes especiales que regulan lo relativo a los recursos, las disposiciones especiales prevalecen sobre las generales y las disposiciones que contradigan a una norma de jerarquía superior carecen de validez, considerándose como tales aquellas que necesitan una mayoría calificada para su aprobación por parte del Congreso de la República.

En tal virtud, la no aplicación de los recursos contemplados en la ley relacionada, por las argumentaciones anteriormente citadas y teniendo claro, que a falta del entendimiento de la ley, y de los principios generales del derecho, se tendrá que acudir al espíritu del legislador, es decir, que quiso regular el legislador en el tiempo que se crea la ley, varios autores en criterios unificados han llegado a establecer que el espíritu del legislador, era evitar esa confusión y arbitrariedad que surge en virtud de la aplicación de diferentes denominaciones para un mismo recurso, no obstante a esta investigación hecha por diferentes autores.

Se sometió a consideración de la Corte de Constitucionalidad, si una resolución emitida por la Superintendencia de Bancos, era susceptible de ser impugnada por el recurso de revocatoria, de conformidad con el Artículo 7 de la Ley de lo Contencioso Administrativo o del recurso de apelación; según lo preceptuado por el Artículo 44 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala y Artículo 50 de la Ley de Bancos ( expediente identificado al número 209-98), en sentencia del mes de agosto de 1998, la Corte de Constitucionalidad, dejó claro que los únicos medios de impugnación de carácter ordinario en materia administrativa, que puede utilizar el administrado para impugnar las resoluciones de todas las administraciones públicas son; de acuerdo a la mencionada ley, los recursos de revocatoria y reposición y así la Corte de Constitucionalidad ha emitido dos sentencias más, determinando lo antes citado.

Por lo tanto, se tiene que tener claro que los únicos medios de impugnación de carácter ordinarios, son los contemplados en la Ley de lo Contencioso Administrativo, tomando en cuenta que la Corte de Constitucionalidad ha proferido tres fallos contestes emitidos en el mismo sentido, lo cual sienta doctrina legal que debe respetarse por los tribunales. Artículo 43 Ley de Amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

## **CAPÍTULO III**

### **4. Los recursos administrativos en la legislación guatemalteca**

Los recursos administrativos en la legislación guatemalteca, vienen a formar parte de los mecanismos de defensa que tiene el administrado, para defenderse de actos y resoluciones dictadas por la administración pública, las cuales afectan los derechos de los mismos, que están regulados en la mencionada ley.

#### **4.1. Clasificación de los recursos en la legislación guatemalteca**

##### **- Los recursos en la administración central**

El recurso de revocatoria, procede contra resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio, entidad descentralizada o autónoma.

Se interpone regularmente en la administración centralizada, contra las resoluciones definitivas emitidas por direcciones generales, aquellos órganos que no tienen esa denominación, pero que disponen de un superior jerárquico quien tendrá a su cargo la revisión de la resolución impugnada.

Es importante indicar que no debe confundirse el recurso de revocatoria propiamente dicho, con la revocación de los actos administrativos que se menciona cuando se habla de los grados de invalidez de estos actos, la legislación guatemalteca tiene en cuenta esta distinción, al regular en el Artículo 6 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto 119-96 del Congreso de la República; la revocación de oficio, indicando que antes que las resoluciones hayan sido consentidas por los interesados pueden ser revocadas por la autoridad que las haya dictado.

Se tendrá por consentida una resolución cuando no se haya impugnado en el plazo que determina la ley, como dice Fraga “el acto administrativo también se extingue cuando es revocado”,<sup>17</sup> la revocatoria es el retiro unilateral de un acto valido y eficaz, esta capacidad de revocación no puede ser ilimitada, de ser así originaría una inseguridad jurídica permanente en el administrado, puesto que la administración aduciendo razones de legalidad o conveniencia cambiaría sus declaraciones de voluntad en cualquier momento, por ello la legislación guatemalteca permite que la administración revoque de oficio sus resoluciones, siempre que la resolución se haya notificado a los interesados y que no haya sido consentida por los mismos, una vez firme la resolución la administración solo podrá revocarla de oficio cuando el acto se haya declarado lesivo para los intereses del Estado.

Declaración que debe efectuarse mediante acuerdo gubernativo emitido por el presidente de la República en consejo de ministros y dentro de los tres años siguientes

---

<sup>17</sup> Morrel, Ocaña, Luis. Curso de derecho administrativo. Pág. 20

a la fecha de la resolución o acto que la origina y después de haber concluido un proceso contencioso administrativo, que haya dispuesto en sentencia revocar la misma.

La tramitación del recurso de revocatoria es la siguiente: Se interpone dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución, en memorial dirigido al órgano administrativo que emitió la resolución que se impugna, cumpliendo con los requisitos antes relacionados.

La autoridad que dictó la resolución elevará las actuaciones al ministerio correspondiente o la autoridad jerárquica superior de la misma, dentro de los cinco días siguientes a la interposición, deberá acompañar informe circunstanciado de las actuaciones.

Recibidos los antecedentes por la autoridad que debe resolver el recurso, la misma corre audiencia por cinco días en cada caso: a) a todas las personas que hayan manifestado interés en el expediente administrativo y hayan señalado lugar para recibir notificaciones; b) al órgano asesor técnico o legal que corresponda según la naturaleza del expediente, c) a la Procuraduría General de la Nación.

Efectuadas las audiencias anteriores, la autoridad administrativa tiene la facultad de practicar las diligencias que estime convenientes para mejor resolver, en un plazo de diez días.

La resolución del recurso de revocatoria agota la vía administrativa por lo que posteriormente, puede accionarse en la jurisdicción contenciosa administrativa.

Cabe destacar que algunos convenios suscritos por Guatemala, remiten en materia de recursos a la legislación interna, por ejemplo; Las resoluciones emitidas por el Registro de Propiedad Industrial son impugnadas por el recurso de revocatoria, el Artículo 158 del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial, indica que contra las resoluciones que dicte el registro de la propiedad industrial se podrá interponer los recursos que determine el derecho interno de cada estado contratante, dichos recursos deberá interponerse y substanciarse en la forma que señale el referido derecho interno.

De igual manera, en materia aduanera que es el punto que nos interesa, dejar claro y que más adelante dilucidaremos, sustancialmente en la problemática definida, el Código Aduanero Uniforme Centro Americano también remite lo relativo a medios de impugnación, al ordenamiento interno de cada Estado parte.

#### **- Tramitación del recurso de revocatoria en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social**

Este órgano administrativo, no aplica la Ley de lo Contencioso Administrativo en materia de recursos, con base en lo establecido en el Artículo 17, que excluye su aplicación en lo que respecta de la tramitación de estos procedimientos.

De acuerdo con el Artículo 275 del Código de Trabajo, las resoluciones que dicte el Ministerio de Trabajo y Previsión Social o sus dependencias solo pueden ser impugnadas a través de los recursos de revocatoria y reposición, en ambos casos se establece un procedimiento breve, fijándose para el de revocatoria el siguiente:

Se interpone por escrito ante la dependencia administrativa del ministerio que dictó la resolución impugnada, dentro el plazo de 48 horas de notificada la misma.

La dependencia que lo recibe, eleva inmediatamente las actuaciones al Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

El citado Ministerio resolverá dentro del improrrogable plazo de ocho días, revocando, modificando o confirmando la resolución recurrida, el plazo de ocho días empieza a contarse a partir del día siguiente que reciben las actuaciones.

El recurso de reposición a diferencia del recurso de revocatoria, se interpone ante el propio órgano que dictó la resolución, a quien además le corresponde conocer y resolver el recurso presentado.

De manera general, este recurso procede contra las resoluciones dictadas por los ministerios superiores, individuales y colegiados, de las entidades descentralizadas o autónomas, como se indicó con antelación, la ley excluye de la aplicación de este recurso, las resoluciones del presidente y vicepresidente de la República.

En este recurso se presenta el inconveniente que el órgano administrativo figura como juez y como parte, ya que dicta la resolución que se impugna, conoce y resuelve el recurso, en algunos países es optativo presentar el recurso ante la administración o acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, porque en la mayoría de los casos el órgano administrativo siempre confirma la resolución impugnada, posición que comparto en consideración al atraso que representa para el administrado el diligenciamiento del asunto, así como el costo administrativo.

Este recurso tiene igual trámite en otras entidades cuyo superior jerárquico emite la resolución, por ejemplo las resoluciones del Director del Instituto Guatemalteco de Turismo, de la Junta Monetaria, de la Junta Directiva del Instituto Técnico de Capacitación, etc....

La tramitación del recurso de reposición se somete al siguiente trámite: Se interpone dentro de los siguientes cinco días al de la notificación de la resolución impugnada ante la autoridad recurrida.

Recibidos los antecedentes por la autoridad que debe resolver el recurso, corre audiencia por cinco días en cada caso, a) a todas las personas que hayan mostrado interés en el expediente administrativo y hayan señalado lugar para recibir notificaciones, b) al órgano asesor o técnico que corresponda, según la naturaleza del expediente, c) a la Procuraduría General de la Nación.

Efectuadas las audiencias anteriores, la autoridad administrativa tiene la facultad de efectuar las diligencias que estime convenientes para mejor resolver, en un plazo de diez días.

Concluidos los trámites anteriores, el ente administrativo, dentro los quince días siguientes dictará la resolución pudiendo revocar, confirmar o modificar la resolución recurrida.

Contra lo resuelto por este recurso, no cabe interposición de recurso nuevo en vía administrativa, por lo que el interesado deberá tramitar ante el tribunal de lo contencioso administrativo un recurso que permita la revisión por este órgano jurisdiccional de la resolución impugnada.

La tramitación del recurso de reposición en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, se interpone contra las resoluciones originarias de dicho ministerio, siguiendo el procedimiento que regula el Artículo 275 del Código de Trabajo, Decreto 1441 del Congreso de la República de Guatemala.

Se interpone por escrito ante el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, dentro del plazo de 48 horas desde la notificación de la resolución que se impugna.

El Ministerio resolverá dentro del improrrogable plazo de ocho días revocando, confirmando o modificando la resolución recurrida; el plazo de ocho días empieza a transcurrir a partir del día siguiente al que se reciben las actuaciones.

El Código de Trabajo, contempla el silencio administrativo tanto respecto del recurso de revocatoria como el de reposición, si el ministerio no resuelve en ocho días se tendrá por agotada la vía administrativa y por resuelto desfavorablemente el recurso.

#### **- Tramitación de los recursos en materia tributaria**

Respecto al recurso de revocatoria como al de reposición, que se tramitan en la administración tributaria, es preciso señalar que con la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria, mediante al Decreto 1-98 del Congreso de la República, ley orgánica de la misma, se asigna el directorio de ésta entidad, órgano de dirección superior, la función de resolver los recursos administrativos que le corresponden conforme a la ley, por lo que de acuerdo a las disposiciones del Código Tributario en materia de recursos, el conocimiento de los recursos correspondería al directorio, como órgano jerárquico superior, sin embargo en dicha ley orgánica también se le asigna esta función al superintendente, que es la autoridad administrativa superior y el funcionario ejecutivo de mayor jerarquía en la Superintendencia de Administración Tributaria.

El Artículo 23, le asigna la función de resolver los recursos administrativos que le competen según el Código Tributario y otras leyes, tratando de aclarar estas normas y

la confusión originada, el reglamento interno de la Superintendencia de Administración Tributaria, contenido en el Acuerdo Gubernativo número 2-98 norma en su Artículo 47 lo siguiente “los recursos administrativos que los contribuyentes puedan interponer en contra de las resoluciones dictadas por la Superintendencia de Administración Tributaria en materia tributaria, se tramitaran de conformidad con las normas del Código Tributario y materia tributaria”.

En contra de las resoluciones originarias del directorio procede el recurso de reposición, que será resuelto por el mismo directorio, en contra de las resoluciones originarias del superintendente, procede el recurso de revocatoria que será resuelto por el directorio y en contra de las resoluciones originarias de los demás intendentes, procede el recurso de revocatoria que será resuelto por el superintendente.

La Superintendencia de Administración Tributaria, aplica los procedimientos establecidos en el código tributario para la tramitación de los recursos de revocatoria y de reposición, y no lo dispuesto en la ley de lo contencioso administrativo, con fundamento a la adición a dicha ley del Artículo 17 bis, que establece, “se exceptúa en materia laboral y en materia tributaria la aplicación de los procedimientos regulados en la presente ley para la substanciación de los recursos de revocatoria y de reposición”, debiéndose aplicar los procedimientos establecidos en el Código de Trabajo y en el Código Tributario respectivamente.

Debe tenerse en cuenta que lo que respecta a la impugnación de las resoluciones emitidas por la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles, se aplican también las disposiciones del Código Tributario, pero quien resuelve los recursos de revocatoria es el Ministerio de Finanzas Públicas, en consideración que la Superintendencia Administración Tributaria no tiene aún en su control el impuesto único sobre inmuebles, el Decreto 15-98 Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, establece en su Artículo 90 inciso e, que el contribuyente podrá usar el recurso de revocatoria en el tiempo y forma que establece el Código Tributario.

La tramitación del recurso sigue los siguientes pasos: Se interpone por el contribuyente responsable o por su representante legal ante el funcionario que dictó la resolución o practicó la rectificación, dentro del plazo de diez días hábiles contados a partir de día siguiente de la última notificación, cuando el recurso no sea interpuesto dentro de ese plazo la resolución quedará firme.

“El funcionario ante quien se interpone el recurso se limita a conceder o denegar el trámite del recurso, si lo concede no podrá seguir conociendo del expediente y deberá elevar las actuaciones al superior jerárquico<sup>18</sup>, dentro del plazo de cinco días hábiles, puede también denegarse el recurso, para lo cual la autoridad respectiva deberá razonar el rechazo”.

---

<sup>18</sup> Parada, Vásquez, Raúl. Derecho administrativo. Pág. 352

Recibidos los antecedentes por la autoridad que debe resolver el recurso, corre audiencia: a) a los interesados, b) a la dependencia que éste acuerde asignar las correspondientes atribuciones técnicas, si lo estima necesario, este dictamen deberá rendirse en el plazo de quince días hábiles y, c) a la Procuraduría General de la Nación por el plazo de quince días hábiles.

Antes de dictar la resolución final, la administración tributaria podrá para mejor resolver de oficio o a petición de parte, la práctica de diligencias que permitan contar con elementos de juicio suficientes para emitir su declaración de voluntad, esta diligencia se practica en el plazo no superior a quince días hábiles, contra la resolución que ordene esta diligencia, no cabe recurso alguno.

Concluidos los trámites anteriores, el ente administrativo resolverá, la misma ley indica que si se acuerdan diligencias para mejor resolver, este plazo se ampliará.

Tramitación del ocurso, cuando en forma razonada, la administración tributaria deniega el recurso de revocatoria, el contribuyente, puede ocurrir ante la autoridad superior jerárquica, para que resuelva sobre la procedencia de dar trámite o no al recurso interpuesto, para el efecto se debe seguir el siguiente procedimiento: La parte agraviada deberá ocurrir ante el directorio o al superintendente según el caso, dentro del plazo de tres días hábiles siguientes al de la notificación de la denegatoria, solicitando se le conceda el trámite del recurso de revocatoria.

El directorio o el superintendente remite el recurso a la dependencia que denegó el trámite del recurso de revocatoria, para que informe dentro del perentorio plazo de cinco días hábiles, cuando la autoridad jerárquica superior lo estime necesario, se solicitará el expediente original.

El directorio o el superintendente podrán resolver en su caso, lo siguiente: Con lugar al ocurso, procede cuando se considere improcedente la denegatoria del recurso de revocatoria, planteado por la entidad jerárquica inferior por lo que se entrará a conocer el recurso interpuesto. Sin lugar el ocurso, cuando se declare sin lugar se impondrá al ocurrente una multa de mil quetzales y se ordenará que se archiven las diligencias, quedando firme la resolución que se impugna.

Tramitación del recurso de reposición: Se interpone por el contribuyente responsable o por su representante legal, contra las resoluciones originarias del Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria, dentro el plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente de la última notificación.

La autoridad que debe resolver el recurso, da audiencia a los mismos órganos que concede el recurso de revocatoria.

Antes de dictar resolución final, la administración tributaria podrá acordar para mejor resolver, de oficio a petición de parte, la práctica de diligencias que le permitan contar con elementos de juicio suficientes para emitir su declaración de voluntad, estas

diligencias se practican dentro del plazo no superior a los quince días contra la resolución que ordene estas diligencias no cabe recurso alguno.

#### **- Los recursos en materia de aduanas**

Cabe destacar que el reglamento interno de la Superintendencia de Administración Tributaria, establece que los recursos administrativos que los contribuyentes puedan interponer en contra de las resoluciones dictadas por la misma en materia tributaria, se tramitarán de conformidad con las normas del Código Tributario y las leyes aduaneras.

Al desaparecer la Dirección General de Aduanas y asumir estas funciones la Superintendencia de Administración Tributaria, específicamente la intendencia de aduanas, se prevé que contra sus resoluciones cabe el recurso de revocatoria que se tramitará de conformidad con lo dispuesto en el Código Tributario.

Sin el ánimo de redundar con la confusión que surge por la mala elaboración de las leyes, se mencionara someramente el problema, ya que cuando se desarrolle la problemática definida se hará de manera amplia, el problema radica en que el Código Aduanero Uniforme Centro Americano ( CAUCA), en su articulado expresa que todo lo relativo a medios de impugnación se llevarán a cabo por lo dispuesto en el ordenamiento interno de cada país, tomando en cuenta que este código es válido y uniforme para todos los países centro americanos y en su Reglamento (RECAUCA), dispone de otros mecanismos, medios y denominaciones para llevar el trámite de

impugnación de una resolución dictada en su caso, (materia aduanera) y aun así como se manifestó con antelación el reglamento interno de la SAT, establece que contra resoluciones dictadas en materia aduanera, tendrán que tramitarse de conformidad con lo establecido en el Código Tributario.

#### **- Recursos en la administración central**

Al aprobarse la ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97 del Congreso de la República, se derogó la ley de Gobernación y la Administración de los Departamentos de la República y sus reformas, en esta última ley se encontraban regulados específicamente los recursos de reconsideración que se interponían contra los apremios del gobernador departamental; los de reclamo, que se interponían contra lo resuelto en el recurso de reconsideración y que eran conocidos por cada Ministerio de Estado, dependiendo de la materia que se trataba, y también el recurso de revocatoria utilizado para preparar la vía contencioso administrativa, contra las resoluciones de los gobernadores departamentales, en la actualidad, por derogatoria de la ley citada solamente se aplican los recursos de revocatoria y reposición contenidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

#### **- Recursos en la administración municipal**

El municipio es una institución autónoma de derecho público, con personalidad y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones y en general para el

cumplimiento de sus fines, doctrinalmente, las municipalidades constituyen una forma de descentralización administrativa, específicamente por razón de territorio, así los recursos que se tramitan en la misma tienen su fundamento en la jerarquía administrativa, cuyos niveles básicos son el Consejo Municipal, el Alcalde y otras autoridades municipales.

Los recursos que se encuentran normados en el Código Municipal, son el recurso de revocatoria y reposición según el caso, que se tramitan de acuerdo a lo dispuesto en la ley de lo contencioso administrativo.

**- Recursos contra las resoluciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social**

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, es una institución autónoma del derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es la de aplicar en beneficio de la población en régimen nacional, unitario y obligatorio de la seguridad social de conformidad con el sistema de protección de la misma.

Su ley orgánica se encuentra contenida en el Decreto 295 del Congreso de la República.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social aplica parcialmente la ley de lo contencioso administrativo, en su ley orgánica solamente se contempla el recurso de apelación (Artículo 52), este recurso también se menciona en el Artículo 27 del acuerdo número 596 de la Junta Directiva del Instituto, sin embargo aunque en la práctica no se le da la calidad de recurso, ni ley, ni el acuerdo antes señalado lo denominan como tal, existe el reclamo, el cual impugnan las liquidaciones contenidas en las notas de cargo.

#### **- Los recursos previstos en la Ley de Contrataciones del Estado**

La Ley de Contrataciones del Estado, tiene por objeto normar lo relativo a la compra, venta y contratación de bienes, suministros, obras y servicios que requieren los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales.

En un capítulo específico de esta ley, se encuentran regulados los medios de impugnación que se utilizarán por parte de los administrados o interesados que ven afectados sus derechos, por resoluciones emitidas como consecuencia de la aplicación de la misma. Es de hacer notar que los entes que participan en estos procedimientos no aplican, en materia de medios de impugnación, la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Los recursos que se encuentran normados en la Ley de Contrataciones del Estado son los siguientes:

Recurso de aclaración y ampliación. Ambos recursos se interponen contra las resoluciones de adjudicación que emita la junta de licitación o la comisión de cotización, estos órganos son los únicos competentes para recibir, calificar ofertas y adjudicar el negocio de que se trate, el recurso de aclaración solo procede cuando la resolución que se impugna es, a criterio del interponente, obscura, ambigua y contradictoria.

El recurso de ampliación, solo procede cuando en la resolución cuestionada se hubiere omitido resolver sobre algún aspecto que incida en la negociación, la tramitación de estos recursos tiene la misma tramitación y sigue los siguientes pasos:

El oferente que se considere afectado interpone el recurso ante la Junta o comisión, dentro el plazo de tres días a contar desde la notificación de la resolución.

La resolución debe emitirse dentro los tres días siguientes a la fecha de su interposición, por la misma junta o comisión.

Contra lo resuelto por la comisión o la Junta, no cabrá impugnación alguna. En este caso se agota la vía administrativa y el afectado puede acudir ante el tribunal de lo contencioso administrativo.

Recurso de revisión, procede contra la resolución que apruebe la adjudicación de toda licitación o cotización y se somete a la siguiente tramitación:

El oferente afectado interpone el recurso ante la misma autoridad que dictó la resolución que aprueba la adjudicación, dentro del plazo de tres días contados a partir del día siguiente a la notificación de la resolución recurrida.

La misma autoridad recurrida deberá resolver el recurso dentro del plazo de 15 días, se entiende que este plazo principia a contarse a partir de la fecha que se presenta el recurso.

Aunque la ley no lo dice expresamente, contra lo resuelto no cabe recurso administrativo alguno, debiendo acudir al tribunal de lo contencioso administrativo.

Recurso de revocatoria, una vez haya concluido el procedimiento administrativo, en cualquier expediente originado de la aplicación de esta ley y agotada la fase conciliatoria entre las partes, la autoridad correspondiente emitirá la resolución que da por finalizado el procedimiento. Contra la resolución procede interponer el recurso de revocatoria, que deberá ser resuelto por el órgano administrativo que, en jerarquía se encuentre en una escala superior al que emitió la resolución y su tramitación es la siguiente:

La parte que se considere afectada podrá interponer el recurso ante la misma autoridad que dictó la resolución, dentro de los tres días siguientes a la notificación de la misma.

Se dará audiencia a la Procuraduría General de la Nación para que emita su opinión, aunque no se establezca el plazo.

El recurso deberá resolverse por el órgano correspondiente dentro de los tres días siguientes a la obtención de la citada opinión.

La Ley de Contrataciones del Estado, establece que todas las controversias relativas al incumplimiento, interpretación, aplicación y efectos de los contratos, fianzas y seguros, celebrados por motivo de la aplicación de la misma, se someterán a la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, resalta la importancia que se da al hecho que, previo a acudir a esta vía, se agote la fase conciliatoria entre las partes así como el procedimiento administrativo.



## **CAPÍTULO IV**

### **4. Análisis de la primacía de las leyes especiales, sobre las leyes generales y la derogatoria tácita y expresa de las leyes**

#### **4.1. Definición de supremacía y jerarquía de la ley**

“Gramaticalmente jerarquía significa, gradación, categoría, o escala de importancia de las cosas de una organización o estructura, de manera que jerarquía de las normas jurídicas, es el grado de importancia que en relación de mayor a menor o de menor a mayor, le asigna el Estado para regular la vida societaria”.

Existe una clasificación jerárquica de las normas jurídicas, establecida por Hans Kelsen y reconocida por casi todos los ordenamientos jurídicos del mundo que de mayor a menor se ordenan así: Constitucionales, ordinarias, reglamentarias e individualizadas, las normas jurídicas pueden clasificarse desde diversos puntos de vista, tienen distintos orígenes, diversos grados de generalidad.

“Además tienen rangos variados, la Constitución tiene un grado de rango superior a las leyes ordinarias, éstas tienen una escala superior a los reglamentos; la Constitución, las leyes y los reglamentos tienen rango superior a las normas contenidas en los contratos,

las normas individualizadas (de la sentencia judicial y de la resolución administrativa) poseen una categoría formal inferior a las leyes y a los reglamentos”.<sup>19</sup>

En la tipología o conjunto de leyes de un estado debe observarse el principio de jerarquía normativa: así, una ley no puede oponerse a lo que dice la Constitución, entendida ésta como ley suprema, ni un reglamento debe contradecir lo que dispone una ley, por tener ésta un rango superior.

Principio fundamental del Estado de derecho, es que ninguna norma de jerarquía inferior puede contradecir a otra de jerarquía superior. Esta lógica implacable sitúa en la parte más alta de la pirámide de Kelsen, la Constitución Política de la República cuyas normas no pueden contradecirse, limitadas, restringidas o tergiversadas por norma alguna, tal y como lo establece el Artículo 204 del texto constitucional que ordena a todos los jueces y magistrados, que la Constitución Política de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado.

Por debajo de la Constitución se encuentran las leyes de jerarquía constitucional. Debajo de éstas, los tratados internacionales en materia de derechos humanos y aquellos en materia de integración. Siguen en el orden jerárquico las leyes, prevaleciendo en éstas las especiales sobre las generales en la materia específica de que se trate. Debajo de las leyes, los reglamentos, disposiciones y actos de autoridad.

---

<sup>19</sup> Cabanellas, Guillermo, Diccionario de derecho. Pág. 615

El ex presidente Jorge Serrano Elías, por ejemplo, emitió un Acuerdo Gubernativo y con éste pretendió sobrepasar las normas superiores, incluidas las contenidas en la Constitución Política de la República.

La Corte de Constitucionalidad no tuvo más que contrastar el acuerdo con las normas superiores para definir su inconstitucionalidad y declararla.

Con las reformas políticas producidas por la Revolución Francesa, se comienza a concebir un concepto fundamental para el Estado de derecho moderno, el límite al poder.

El objetivo de las primeras constituciones modernas es, fundamentalmente, reconocer derechos del ciudadano frente al estado. De aquí surge que una ley fundamental, una constitución, es una garantía para las personas.

La supremacía constitucional también se relaciona con la pirámide jurídica de Hans Kelsen o Pirámide de Kelsen, quien ubicaba a la Constitución en la cima de esa pirámide, para representar gráficamente su importancia. Debajo de la Constitución ubica al resto de la normativa interna de un Estado.

Hoy día la idea de la pirámide jurídica ha sido modificada por la realidad internacional actual, signada particularmente por dos aspectos que, en definitiva derivan de la

internacionalización, a saber: Los procesos de integración regional, como la Unión Europea, y la proliferación de tratados internacionales globales, como la Declaración de Derechos Humanos.

Muchos estados, demostrando compromiso internacional, se adhieren a los tratados internacionales y les otorgan una jerarquía igual o superior a la de su propia Constitución. Esto trae como resultado la ampliación de los derechos y garantías de las personas y una mayor limitación al poder de la maquinaria estatal.

Todo esto ha llevado a algunos juristas a hablar de un bloque de constitucionalidad, que básicamente consistiría en agregar a la cima de la ya mencionada pirámide, los resultados del derecho internacional.

El ordenamiento fundamental guatemalteco en su Artículo 175 dice: Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la constitución.

Las leyes que violen o que tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure. Quiere decir este precepto fundamental que sin excepción, sean estas leyes ordinarias, reglamentarias o individualizadas, para que sean de observancia obligatoria deberá estar acorde a las normas establecidas en la carta magna, de lo contrario serán nulas de pleno derecho.

La defensa de el orden constitucional la tiene asignada por mandato de la misma Constitución, la Corte de Constitucionalidad, de conformidad con lo establecido en el Artículo 268 del referido cuerpo fundamental que literalmente dice, “La Corte de Constitucionalidad es un tribunal permanente de jurisdicción privativa cuya función esencial es la defensa del orden Constitucional”, actúa como tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del estado y ejerce funciones específicas que le asigna la Constitución y las leyes de la materia. La dependencia económica de la Corte de Constitucionalidad, se garantiza con un porcentaje de los ingresos que correspondan al Organismo Judicial.

Como un ejemplo claro de primacía de la constitucional, lo constituye la declaración de inconstitucionalidad de los Artículos 232, 233, 234 y 235 del Código Penal, Decreto 17-73 del Congreso de la República, de conformidad con el expediente número 936-95, planteado ante la Corte de Constitucionalidad por un grupo de honorables ciudadanas encabezadas por María de la Luz Méndez y Lulú Colom Argueta.

“La impugnación se basó en la inconstitucionalidad de los artículos mencionados y contenidos en el capítulo II título V del Código Penal, argumentado violación a los principios de igualdad entre los seres humanos y los derechos derivados del matrimonio, contenidos en el Artículo 4, 44, 46 y 47 de la Constitución y que los referidos artículos de materia penal, sancionaban en forma diferente a hombres y mujeres casados, en conductas del mismo tipo”.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Calderón, Hugo, Manual de derecho administrativo. Pág. 129

El Artículo 4 de la Constitución que dice “En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y en 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...”

Considerando, el principio de supremacía constitucional, implica que la Constitución es norma superior a la cual están subordinados todos los órganos del Estado y la actividad que de ellos emana.

Este principio de super legalidad está reconocido en los Artículos 44 y 175 de la Constitución la que a su vez dispone el Artículo 272 inciso a) que corresponde a la Corte de Constitucional conocer las impugnaciones contra leyes y disposiciones de carácter general, objetadas total o parcialmente de inconstitucionalidad, y el Artículo 268 que le asigna la función esencial de defender el orden constitucional. Estas disposiciones fundamentan la supremacía de la Constitución como principio esencial del ordenamiento jurídico y político del país.

“Fuentes del derecho, es todo tipo de norma, escrita o no, que determina la vinculatoriedad del comportamiento de los ciudadanos y de los poderes de un estado o

comunidad, estableciendo reglas para la organización social y particular y las prescripciones para la resolución de conflictos”.<sup>21</sup>

Lo que lleva a establecer que las fuentes del derecho van a ser el conjunto de fuentes heterogéneas. Sobresale la disposición jerárquica de este sistema, donde la costumbre regirá en defecto de ley aplicable y los principios generales del derecho, se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.

La jerarquía de las fuentes hace que en la llamada pirámide normativa, la cúspide del derecho guatemalteco se encuentre ocupada por la Constitución, como norma de normas. Bajo ella, rigen las normas que cuentan con carácter de ley formal, mientras que en la base de dicha pirámide hallamos los reglamentos.

#### **- Definición de leyes generales**

Por ley se entiende la norma escrita de carácter general emanada de un parlamento; la costumbre es la reiteración de conductas aceptadas por la sociedad por gozar de obligatoriedad jurídica; y los principios generales del derecho son las reglas comunes, muchas veces no escritas, que una comunidad entiende que rigen toda la realidad jurídica y que informan y dan valor a todo el ordenamiento (como la irretroactividad de

---

<sup>21</sup> Calderón, Hugo, *Manual de derecho administrativo*. Pág. 129

normas sancionadoras, la defensa de los derechos humanos, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos o la presunción de inocencia).

Ni siquiera en derecho el vocablo ley posee un significado único. En un sentido amplio, equivale a norma jurídica, ya derive de los órganos del Estado, de la costumbre, o de cualquier otra fuente del ordenamiento jurídico.

En sentido material, ley significa norma jurídica, escrita emanada de aquellos órganos a los que el Estado atribuye fuerza normativa creadora. Desde este punto de vista, es también ley la norma que dicta desde un determinado ministerio u órgano del gobierno o del poder ejecutivo, hasta un ayuntamiento o municipalidad a través de las fuentes formales:

Se definen por ser aquellos hechos o actos a los cuales se les atribuye una específica aptitud para crear normas jurídicas. Se considera que las fuentes formales son las mismas directas. Pero, se les da esta denominación pretendiendo aludir a dos aspectos; a la fuerza o poder creador, por ejemplo: El poder legislativo.

A la forma misma de la creación de ese poder, en el ejemplo: La ley, para algunos tratadistas solamente la ley es fuente formal del derecho. Para otros, las fuentes formales son únicamente: La ley y la costumbre. Este sector doctrinal ha logrado imponer dicha opinión, no obstante, que de acuerdo con la definición, serían también

formales: La doctrina y la jurisprudencia. La primera, que es la obra de los estudiosos y la segunda, que es el producto del trabajo en los tribunales.

#### **- Fuentes principales, subsidiarias y auxiliares**

“Se refiere al orden de importancia de las fuentes jurídicas<sup>22</sup>. Fuente principal, de acuerdo a su acepción será aquella que es más considerable que las demás, sin embargo, en derecho se debe usar la expresión como sinónima de fundamental, es decir, será principal aquella que sirve de fundamento a las demás. Ejemplo: La Constitución y la ley”.

Será subsidiaria, según un sector doctrinal aceptado, aquellas que en un momento dado sirven para integrar las lagunas del derecho o de la ley, por ejemplo la analogía, o aquellas a las cuales se puede recurrir en última instancia para resolver una situación planteada, por ejemplo: Los principios generales del derecho.

Otros tratadistas dicen que son fuentes subsidiarias "Aquellas que proveen cierto material" para la comprensión de las fuentes principales. Sería el caso de la doctrina y la jurisprudencia. En cambio, la doctrina más generalizada llama auxiliares aquellas fuentes de ayuda o auxilio al jurista, por ejemplo: El derecho comparado, la sociología, la psicología y otras ciencias y disciplinas aplicable al derecho en algunos aspectos”.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Calderón, Hugo, *Manual de derecho administrativo*. Pág. 143

<sup>23</sup> Calderón, Hugo, *Manual de derecho administrativo*. Pág. 143

En sentido estricto y formal, sólo es ley la norma jurídica escrita que emana del poder legislativo. De esta forma, no son leyes todas y cada una de las normas que se dictan en un Estado, sino sólo las promulgadas por los órganos a los que cada constitución, como características generales de la ley, se puede decir que son normas de carácter general y abstracto, que regulan una serie de supuestos o relaciones indefinidas, conteniendo un efecto jurídico concreto para todos y cada uno de los supuestos a los que la propia ley se refiere; son normas escritas que para tener eficacia deben ser promulgadas, publicadas en el boletín diario, gaceta o periódico oficial que existe para efecto (Boletín oficial del Estado, Gaceta oficial), y aprobadas con arreglo al procedimiento formal de elaboración previsto para ello (principio de legalidad).

Según la tradición se entendía que un requisito de la ley, para que pueda cumplir su finalidad de ir dirigida al bien común, es el de su justicia interna, pero se trata más de una tendencia deseable que de un requisito inexcusable.

#### **- Definición de leyes especiales**

El Artículo 272 en su apartado uno), se limita a indicar que son "las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas", esto es, leyes que desarrollen los principios contenidos en la Constitución, en la regulación del ejercicio de los citados derechos y libertades, que son los reconocidos, precisamente con aquella denominación, las que aprueben los estatutos de autonomía y el régimen general y las demás previstas en la Constitución, (hay que subrayar que sólo la

Constitución puede exigir una mayoría reforzada en la aprobación de las leyes, ya que sólo ella tiene virtualidad para establecer una reserva de ley de dicha naturaleza). Añadiendo el apartado dos), del mismo precepto que su "aprobación, modificación o derogación exigirá la mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto".

En este sentido se puede decir que son cuerpos legales que van a contener los mecanismos de aplicación de las normas ordinarias, con el objetivo principal de facilitar la aplicación de la ley, y son creadas por los tres poderes del Estado, también se pueden definir como el embalaje jurídico por el cual alguna entidad de la administración pública va a regir su propia forma de manejarse, dando las bases por las cuales ejecutarán su tarea. Es claro entonces expresar que las leyes especiales o específicas van a determinar cómo se regirá o se reglamentara determinada entidad interiormente.

En relación con las leyes especiales, se establece que "las disposiciones contenidas en la leyes nacionales especiales, se aplicarán con preferencia a las leyes de carácter general en las materias que constituyan su especialidad", lo que supone la consagración del principio de primacía de la ley especial sobre la general".<sup>24</sup>

Las leyes especiales rigen con preferencia, en el campo de su especialidad, sobre las leyes ordinarias. Por ejemplo: El Código Civil es un compendio de diversas instituciones del derecho, entre otras, los contratos y las garantías. Así, este

---

<sup>24</sup> Calderón, Hugo, Manual de derecho administrativo. Pág. 143

ordenamiento es Ley ordinaria; pero, cuando se trata de venta con reserva de dominio, rige con preferencia la ley especial que existe sobre el particular.

Otro ejemplo más: La ley del trabajo (Ley ordinaria) habla de los accidentes y enfermedades profesionales. Pero por existir en este campo una ley especial denominada Ley del Seguro Social, ésta rige con preferencia en cuanto a esos aspectos.

#### **4.2. Análisis de la derogatoria expresa y tácita de la ley**

Los continuos cambios en las normas, reglamentos, doctrinas y hasta de la misma jurisprudencia de las altas cortes.

Por lo general, estos cambios implican la derogación de una ley, Decreto, concepto, resolución, etc....

Una ley puede ser derogada de forma; expresa o tácita, una derogación expresa es: "Cuando la nueva ley taxativamente lo establece". Por lo general, toda ley incluye al final un artículo que suele llamarse derogatorias, es allí donde expresamente señala qué artículos y que leyes se derogan. Aquí no hay ningún problema o dudas frente a la vigencia de las normas que han sido derogadas de esta forma. No se requiere ninguna interpretación para determinar la vigencia o no de una ley anterior, sencillamente se

excluye de la legislación o de la normatividad de las leyes y los artículos expresamente señalados en la nueva ley.

La dificultad se presenta cuando la nueva norma no manifiesta expresamente la derogación de una norma anterior, pero que al comparar la norma nueva con la anterior, resultan claramente opuestas y/o contradictorias, por lo que se hace necesario proceder a interpretar la vigencia o no de la norma anterior.

En este caso, sucede el fenómeno de la derogatoria tácita, la cual sucede cuando la nueva norma contradice, pugna, o colisiona con la norma anterior. Cuando no es posible conciliar la norma nueva con la anterior.

La derogatoria tácita, no necesariamente deroga toda la norma anterior, sino solo aquella parte que no sea posible conciliar. La derogatoria tácita deja vigente en la norma anterior todo aquel aspecto que no riña directamente con la nueva norma. Es por eso que se da el caso en que una norma puede seguir parcialmente vigente, porque mientras que no sea contraria a la nueva norma, la anterior seguirá vigente en los aspectos conciliables con la nueva.

Esto no sucede con la derogatoria expresa, en la cual la totalidad de la norma anterior queda derogada.

“La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley”.

Existe un principio constitucional muy antiguo (Artículos 2o. y 3o. de la ley, 153 de 1,887), que establece el principio de la prevaecía de la ley posterior, y viene a ser el principio que da sustento a la derogatoria tácita, toda vez que cuando se expide una nueva norma, esta derogará toda norma anterior que le sea contraria o se le oponga.<sup>25</sup>

Esto supone la necesidad de confrontar, comparar la totalidad, el 100% de la norma anterior con la nueva, para determinar qué aspectos o contenidos siguen vigentes y cuáles han sido derogados tácitamente. Se debe hacer una interpretación profunda de ambas leyes para poder concluir si opera o no la derogatoria tácita.

“Entonces se puede entender que es expresa, cuando la ley dice expresamente que deroga la antigua. Y tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. En la derogación expresa, el legislador señala en forma precisa y concreta los artículos que deroga. Es decir, no es necesaria ninguna interpretación, pues simplemente se excluye del ordenamiento uno o varios preceptos legales, desde el momento en que así lo señale el legislador”.<sup>26</sup>

Contrario a lo anterior, la derogación tácita supone un cambio de legislación, una incompatibilidad con respecto a lo regulado en la nueva ley y la ley que antes regía.

---

<sup>25</sup> Parejo, Alfonso, Luis, El concepto del derecho administrativo. Pág. 91

<sup>26</sup> Parejo, Alfonso, Luis, El concepto del derecho administrativo. Pág. 91

Hecho que hace necesaria la interpretación de ambas leyes, para establecer qué ley rige la materia, o si la derogación es total o parcial.

Estas normas tienen una razón de ser y no implican vulneración de ningún precepto constitucional, sencillamente, el constituyente dejó en cabeza del legislador la facultad de interpretar, reformar y derogar las leyes.

De tal manera que al derogar tácitamente una ley, no se está incurriendo en una omisión, sino que por el contrario en ejercicio de su función legislativa, el Congreso, decide al crear una nueva ley que las disposiciones contenidas en la ley anterior, dejen de aplicarse, siempre y cuando no pueden conciliarse con la nueva. Una ley solo puede ser derogada por otra de igual o superior jerarquía.

Además, cuando el legislador crea una nueva ley, tiene en cuenta la realidad del país y la conveniencia política y social.

“La derogación no siempre puede ser expresa, pues ello implicaría confrontar cada nueva ley con el resto del ordenamiento. Es decir, se le exigiría al Congreso una dispendiosa labor que no tiene razón de ser, pues la tarea legislativa se concentra en asuntos específicos, definidos por el propio Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y un adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas”.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Parejo, Alfonso, Luis, El concepto del derecho administrativo. Pág. 91

“Una definición expuesta por Fraga, indica que por derogación expresa se entiende la cesación de la vigencia de una norma, producida en virtud del mandato explícito contenido en la norma sucesiva, con indicación concreta y inequívoca del texto o parte del mismo cuya extinción se pretende. Se trata como fácilmente puede apreciarse, de un imperativo derogatorio en estado puro, que no tiene por que basarse necesariamente en la existencia de una incompatibilidad o contradicción de contenido entre el articulado de la norma derogante y el de la derogada”.<sup>28</sup>

Tal contradicción puede darse, o no, pero en todo caso la derogación se produce, (puede ocurrir, de hecho, aunque no sea frecuente, que una norma derogue expresamente otra anterior que se refiere a una materia distinta de aquélla sobre la que versa la norma derogante: Ninguna objeción formal cabe oponer a ello, aún cuando no sea una buena técnica legislativa): Por ello dice categóricamente que la derogación "tendrá el alcance que expresamente se disponga", sea cual fuere.

Por las razones expuestas, no cabe calificar de derogaciones expresas, sino tácitas, las fórmulas que rezan en estos u otros términos, "quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la presente ley", o "queda derogada la ley en cuanto se oponga a la presente". Se trata en ambos casos, de fórmulas de estilo, jurídicamente superfluas, por cuando el efecto derogatorio se produce en virtud del

---

<sup>28</sup> Parejo, Alfonso, Luis, El concepto del derecho administrativo. Pág. 91

dato objetivo de la incompatibilidad de contenido entre ambas normas, con independencia de que así se recuerde expresamente”.<sup>29</sup>

Por derogación tácita se entiende, en segundo lugar, la cesación de la vigencia de una norma producida por la incompatibilidad objetiva, existente entre el contenido de sus preceptos y los de la nueva norma; puede hablarse también, en este caso, de derogación por sustitución de contenidos normativos, y su fundamento es tan obvio como en el tipo anterior.

Su eficacia es la misma, con la diferencia de que la derogación tácita, al contrario de la expresa, requiere para su constatación y puesta en práctica de una operación interpretativa ulterior, tendente a fijar la existencia efectiva de incompatibilidad y su alcance.

Una operación que puede llegar a revestir una gran complejidad, si se tiene en cuenta que el efecto derogatorio producido por una nueva norma no es puramente bilateral, sino multidireccional: La nueva norma se inserta en el sistema normativo.

De tal manera que no sólo deroga los preceptos incompatibles de la norma a la que viene a sustituir formalmente (derogación tácita directa), sino a cualquier otra de las normas con las que se dé la misma relación de incompatibilidad.

---

<sup>29</sup> Parejo, Alfonso, Luis, El concepto del derecho administrativo. Pág. 121



## **CAPÍTULO V**

### **5. Violación del derecho de defensa del administrado en cuanto al criterio discrecional aplicado por la administración pública en la interposición de los medios de impugnación**

#### **5.1 Análisis del procedimiento de resolución del recurso contemplado en la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto (119-96)**

El procedimiento es un modo de sucesión, un orden y una forma de proceder, es una pauta que debe seguirse para alcanzar un resultado práctico, estimo que es una conceptualización del procedimiento que hace López Rodó en su obra de Derecho Procesal Administrativo Mexicano, también es aplicable al procedimiento que se sigue en la tramitación de los recursos administrativos, cuyo desarrollo contempla las siguientes fases:

#### **- La interposición del recurso y sus efectos**

La interposición del recurso requiere de la interposición de un memorial por quien está legitimado para ello, de acuerdo con el Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, este memorial debe reunir los siguientes elementos: a), que se dirija a la autoridad competente, el órgano que dicta la resolución; b) el nombre del recurrente y lugar para recibir notificaciones, c) la exposición de los motivos por los que se recurre,

d) lugar, fecha y firma del recurrente o su representante, e) el sentido de la resolución que, según el recurrente deba emitirse en sustitución de la impugnada.

En este sentido, son aclaratorias las disposiciones del Código Tributario que establecen: Que la omisión de uno o varios de los requisitos anteriores, no será motivo para rechazar la solicitud, que cuando la solicitud se dirija al funcionario, autoridad o entidad incompetente para conocer el asunto planteado, de oficio y a la mayor brevedad posible, la cursarán a donde corresponda, bajo su responsabilidad, que si del escrito que se presente se desprende la inconformidad o impugnación de la resolución, la revocatoria se tramitará aunque no se mencione expresamente este vocablo.

La ley señala que el plazo para la interposición del recurso es de cinco días hábiles siguientes al de la notificación de la resolución impugnada (Ley del Organismo Judicial por aplicación del Artículo 28 Ley de lo Contencioso Administrativo).

En la ley de lo contencioso administrativo no se hace referencia que la presentación de las pruebas deba realizarse en una etapa específica del procedimiento, en diversas resoluciones administrativas se ha observado que la administración declara sin lugar los recursos, indicado que el administrado no probó en su momento los hechos expuestos, se ha argumentado que el plazo de cinco días para la interposición del recurso, es en muchas ocasiones insuficiente para reunir las pruebas adicionales que deban acompañar al memorial de interposición del recurso, en la práctica se entiende que solo

deben tomarse en consideración en el momento de resolver, las pruebas presentadas cuando se interpuso el recurso.

Entre los efectos de la interposición del recurso, esta el hecho que ésta no suspende por sí misma la eficacia del acto impugnado, salvo en el supuesto que lo establezca una disposición con carácter excepcional, por ejemplo, las multas, además interrumpe el proceso de firmeza del acto recurrido, es decir hace que la resolución de mérito no cause estado.

#### **- Las audiencias**

“En algunas legislaciones se estima que no es necesario repetir un trámite que ya tuvo lugar en el procedimiento de elaboración de la decisión recurrida”<sup>30</sup>, lo cual podría parecer justificado, sin embargo, las audiencias son necesarias puesto que permiten a los interesados y a los entes asesores de la administración, conocer nuevos elementos que servirán para decidir con más equidad, en el caso de los recursos de revocatoria y reposición, se concederán audiencias:

- A todas la personas que hayan manifestado interés en el expediente administrativo y hayan señalado lugar para recibir notificaciones.

---

<sup>30</sup> Parejo, Alfonso, Luis, El concepto del derecho administrativo. Pág. 165

- Al órgano asesor técnico o legal que corresponda, según la naturaleza del expediente, esta audiencia se omitirá cuando el ente que conoce del recurso carezca de tal órgano.
- A la Procuraduría General de la Nación.

Las audiencias antes citadas se concederán por el plazo de cinco días en cada caso, dichos plazos son perentorios y no podrán prorrogarse, con el objeto de que tales plazos se cumplan, la ley indica que los funcionarios del órgano administrativo asesor y de la Procuraduría General de la Nación serán responsables cuando no evacúen dichas audiencias en el plazo antes citado, la omisión del trámite de las audiencias constituye un vicio del procedimiento que dará lugar a la impugnación, el acto que resuelva el recurso especialmente en el caso tercero.

#### **- Las diligencias para mejor resolver**

Esta es una figura utilizada en ámbito judicial, que aparece en la Ley de lo Contencioso Administrativo como la facultad que tiene la autoridad que conoce del recurso, de ordenar antes de emitirse la resolución y con posterioridad a la evacuación de las audiencias respectivas, o transcurrido su plazo cuando no se hubieren evacuando, la práctica de diligencias que se estimen necesarias para mejor resolver, deben efectuarse en el plazo de 10 días, la ley de lo contencioso administrativo no dice si esta diligencia

podrá hacerse de oficio o a petición de parte, como lo norma expresamente el Código Tributario en su Artículo 144.

La resolución contiene una declaración de voluntad por medio de la cual la administración, resuelve una vez concluidos los trámites del procedimiento administrativo, estas resoluciones deben ser emitidas por la autoridad competente, con cita de las normas legales o reglamentarias, que se fundamenten y deben ser notificadas personalmente a los interesados, debiendo hacerse constar fehacientemente. Tras la resolución de los recursos de revocatoria y reposición no cabe recurso alguno en vía administrativa.

#### **- Silencio administrativo**

Cuando la voluntad del órgano administrativo no es expresada, surge el silencio administrativo como una garantía para el administrado, como una presunción legal que deja el camino abierto al proceso contencioso administrativo, la ley sustituye por sí misma la voluntad no declarada.

Trascurridos treinta días a partir de la fecha que el expediente se encuentre en estado de resolver, es decir, cuando se han concedido las audiencias, ha finalizado el plazo otorgado para efectuar las diligencias para mejor resolver (si fuere el caso) y el ministerio o autoridad correspondiente no ha resuelto, se tendrá para el efecto usar la

vía contencioso administrativa, por agotada la vía gubernativa y por confirmado el acto o resolución que motivó el recurso.

La ley añade, que el administrado si le conviene a su derecho, podrá accionar para obtener la resolución del órgano que incurrió en el silencio, este accionar lo puede realizar el interesado, a través de una acción de amparo cuya ley lo norma en su Artículo 10 inciso f), que toda persona tiene derecho a pedir amparo, cuando las peticiones y trámites ante la autoridad administrativa, no sean resueltos en el término que la ley establece, o de no haber término, en treinta días una vez agotado el procedimiento correspondiente, así cuando las peticiones no sean admitidas para su trámite; Ley de Amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto numero 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente).

## **5.2. Análisis de la violación del derecho de defensa del administrado por la aplicación del criterio discrecional de la administración pública**

### **A) Actos reglados**

“Son aquellos que se producen a partir de preceptos legales imperativos, que contienen reglas específicas reguladoras de la actividad en la administración en una materia determinada, en consecuencia se puede decir que el acto reglado fluye de normas jurídicas, cuya aplicación a las circunstancias del caso no hacen posibles

interpretaciones diferentes<sup>32</sup>, en este caso, del órgano administrativo debe fluir una resolución ajustada a lo que la norma indica, sin que existan diferentes posibilidades para aplicarla, la ley indica al funcionario, los requisitos a considerar en el procedimiento y la resolución del caso”.

Para Fraga, el acto reglado, es el acto obligatorio, que constituye la ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración, cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho, en esta clase de actos sigue diciendo el autor, la ley determina exactamente no solo la autoridad competente para actuar, si no también si ésta debe actuar y cómo debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa, de modo que no deja margen a diversidad de resoluciones según apreciación subjetiva.

En opinión de Godínez, acto administrativo “es reglado cuando la ley señala el procedimiento, los requisitos y el sentido de la resolución negativa o positiva de limitación o de ampliación”, la ley le indica al funcionario cómo debe resolver, como norma de observancia obligatoria, cuando el funcionario resuelve en contra de lo dispuesto en la ley, el perjudicado puede interponer el recurso administrativo que corresponde y, en caso de confirmación del acto en la vía administrativa, puede acudir a la vía judicial (Contencioso Administrativo).

---

<sup>32</sup> Calderón, Hugo. Manual de derecho administrativo. Pág. 56

## **B) Actos discrecionales**

El acto discrecional afirma Fraga, “tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación, para decidir si debe obrar o abstenerse y en qué momento debe obrar o cómo debe obrar y en fin qué contenido va a dar a su actuación”.

Por lo general de los mismos términos que use la ley, podrá deducirse si ella concede a la autoridad una facultad discrecional, si normalmente cuando la ley use términos que no sean imperativos, si no permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional.

“Igual cosa ocurriría en todos aquellos casos que la ley deje a la autoridad, libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo, tales como la de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia y exigencia o interés del orden público etc., lo mismo que cuando en las leyes se prevé dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio”<sup>33</sup>.

El acto discrecional se dicta de acuerdo a la oportunidad y conveniencia del Estado, a diferencia de los actos reglados, los discrecionales fluyen de normas jurídicas en las cuales existen diferentes interpretaciones posibles, que permitan al funcionario

---

<sup>33</sup> Cosculluela, Luis.Manuel. Manual de derecho administrativo. Pág. 315

encargado del órgano administrativo, aplicar su criterio en la resolución finalizadora del procedimiento, en conclusión se puede afirmar que el acto discrecional es el resultado de conceder al órgano administrativo cierta libertad de actuación, pues la norma fija un ámbito de acción y la facultad de elegir entre varias formas posibles de tomar una decisión, naturalmente dentro de los parámetros que la misma ley le fija.

### **5.3. Análisis de la violación del derecho de defensa del administrado**

Teniendo claro que es un acto reglado y un acto discrecional, se puede decir que en la práctica el acto discrecional es dispuesto por algunas entidades de la administración pública, de una forma equívoca perjudicando así el derecho de defensa del administrado, teniendo claro que éste es un derecho constitucional inherente a la persona, y viéndolo desde un punto de vista administrativo un derecho correspondiente al administrado por el cual se le garantiza que sus derechos son inviolables, y que no 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 tal como lo norma la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo (12).

Por ejemplo en materia de aduanas que es la materia objeto de estudio nos interesa, las autoridades en primer lugar perjudican el derecho del administrado de interponer un recurso en contra de una resolución dictada por la misma, argumentando la confusión que surge por la mala configuración de las normas, en esta materia ya que el Código Aduanero Uniforme Centro Americano contradice lo dispuesto en su reglamento, ya que

establece que todo lo relativo a medios de impugnación, se llevará a cabo de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento interno de cada país, y su reglamento contempla una serie de recursos diferentes a los dispuestos en ordenamiento jurídico guatemalteco, argumentado también que al desaparecer la dirección general de aduanas, asumió las funciones de ésta la intendencia de aduanas, previéndose así que contra las resoluciones dictadas por la misma en materia tributaria se tramitarán de conformidad con las normas del Código Tributario y demás leyes aduaneras, dejando así una laguna legal, porque ¿qué ley se utilizará en controversias que versen en materia distinta a la tributaria?.

En tal virtud ellos argumentan que por esas razones aplican el criterio discrecional, ya que habiendo un conflicto de leyes se tendrá por engorrosos los trámites de los recursos en materia distinta a la tributaria, afectando como se dijo con antelación los derechos del administrado.

#### **5.4. Análisis de los efectos de la resolución del recurso**

Los procedimientos administrativos que se tramiten como consecuencia de la interposición de un recurso administrativo, concluyen con la emisión de un nuevo acto, una nueva declaración de voluntad, que confirma, modifica o revoca la resolución anterior.

La resolución que pone fin al recurso, deberá reunir los requerimientos establecidos en los Artículos tres y cuatro de la Ley de lo Contencioso Administrativo ya comentados, aunque hay que mencionar que algunas leyes específicas, señalan requisitos mínimos que deben contener las resoluciones (por ejemplo, Artículo 150 del Código Tributario). Para que estas resoluciones cumplan sus efectos, tienen que ser notificadas a los interesados, la notificación de la resolución es una condición jurídica ordenada por la ley para hacer saber oficialmente lo decidido por la administración.

Tomando como base lo dispuesto en la Ley de lo Contencioso Administrativo, los principales efectos que produce la resolución de los recursos son los siguientes:

- Estando el interesado en conocimiento de lo resuelto por el órgano administrativo, podrá ejercer las acciones que le otorga la ley en defensa de sus propios intereses, a partir de la notificación de la resolución del recurso, se genera el derecho de impugnar lo resuelto, con la resolución del recurso se agota.
- La vía administrativa abre el camino a la acción judicial o demanda contencioso administrativa.
- Cumplido el plazo que fija la ley para iniciar el proceso contencioso administrativo sin que el administrado lo haya planteado, se produce la firmeza de la resolución y la administración podrá proceder a su ejecución.

Finalmente cabe mencionar que las entidades administrativas, que tienen en sus leyes específicas normas referentes a procedimientos relacionados con los recursos, están en proceso de aplicación de la Ley de lo Contencioso Administrativo, motivado en gran parte por los fallos que se han emitido por la Corte de Constitucionalidad en este sentido, con las excepciones que establece la misma ley que ya han sido comentadas.

## **CAPÍTULO VI**

### **6. Análisis de la problemática definida y sus desventajas frente a la administración pública**

#### **6.1. Problemática definida**

“En Guatemala existe polémica entre las leyes generales versus leyes especiales. La aplicación de los recursos de reposición y revocatoria en todos los ministerios de Estado, municipalidades y organizaciones tanto autónomas como descentralizadas, es objeto de resistencia, el principal argumento contra de tal aplicación afirma que “las disposiciones de las leyes especiales prevalecen sobre las disposiciones generales”.

La aplicación de los recursos establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo, se debatió con amplitud en la Universidad de San Carlos de Guatemala, Ministerio de Gobernación, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y municipalidades, con la idea de seguir aplicando en cada organización los recursos establecidos en sus respectivas leyes orgánicas.

Legalmente se acepta la existencia de los recursos con carácter ordinarios, aunque sin justificación se establece por parte del legislador, la posibilidad de tres procedimientos administrativos con distintas formalidades y tiempos.

O sea que según decisión del legislador los recursos se podrían sustanciar en tres procedimientos: Procedimiento general establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo para organizaciones centralizadas, descentralizadas y autónomas, procedimiento de excepción establecido en el Código de Trabajo y cabe mencionar en las leyes laborales administrativas, “agregando que se hace por razón de la materia laboral” procedimiento de excepción establecido en el Código de Trabajo.

En la polémica hay que tener presente la intención del legislador, antes de la emisión de la Ley de lo Contencioso Administrativo, en la administración pública de Guatemala, existían más de cuarenta recursos administrativos ordinarios, cada cual basado en su procedimiento un tanto caprichoso, el legislador adopta la tesis de dos recursos que limitarán esa gran cantidad de recursos existentes, en ese tiempo siendo estos recurso de revocatoria y reposición, existiendo las dos excepciones, en materia laboral y materia tributaria.

Es importante enmarcar que el Decreto 119-96 Ley de lo Contencioso Administrativo, se creó con la necesidad de actualizar la legislación en materia administrativa con el objeto de estructurar un proceso, que a la vez garantice los derechos de los administrados, asegure la efectiva tutela administrativa y la juridicidad de todos los actos de la administración pública haciendo valer el derecho de defensa del administrado frente a la administración.

Que la finalidad de limitar el ámbito de los recursos, obedece seguramente a la confusión que se deriva tanto del administrado como para la administración pública, del número de denominaciones, plazos y procedimientos que se encuentran establecidos en diferentes leyes.

Siendo esas causales el fundamento de la confusión en la aplicación de un solo procedimiento, que realmente está regido por una sola ley, Decreto 119-96 Ley de lo Contencioso Administrativo.

De modo que la aplicación de otros procedimientos y denominaciones que se encuentran establecidos en leyes de carácter especial, viene a generar una confusión.

“También se crea con la necesidad de limitar la diversidad de denominaciones, plazos y procedimientos que se encuentran contenidos y estipulados en leyes especiales, con la finalidad de eliminar la confusión que se deriva de la aplicabilidad de diferentes procedimientos de tramitación de un mismo recurso, que conlleva implícito la misma finalidad”<sup>34</sup>.

Queda establecido entonces que hay una ley de carácter general, que vela por los derechos del administrado y garantiza el derecho de defensa del administrado frente a la administración pública, contemplando medios de impugnación de carácter ordinario, denominados recurso de revocatoria y recurso de reposición, estableciendo forma de

---

<sup>34</sup> Martín, Mateo, Raúl. Manual de derecho administrativo. Pág. 196

tramitación de dichos recursos, en la Ley de lo Contencioso Administrativo, como una ley de ámbito y carácter general.

Los cuales constituyen los medios legales que dispone el administrado, afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado.

Para obtener en términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la oportunidad del mismo.

Como se puede observar en lo antes dicho, resulta evidente que la denominación y el procedimiento es de suma importancia en el trámite de los recursos, ya que si no hay procedimiento no se podría tramitar los recursos, consecuentemente se puede afirmar que en la legislación guatemalteca, los recursos administrativos se sustancian a través de un procedimiento establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Si bien se ha hecho mención del porqué de la creación de una ley, de la importancia que tiene la misma como garante de la defensa del administrado frente a la administración pública, pudiendo el mismo hacer valer sus derechos mediante los medios de impugnación en materia administrativa, deduciendo la importancia de un único procedimiento para la tramitación de los recursos y la importancia de una sola denominación que evite la confusión en la aplicabilidad de los medios de impugnación.

Siendo así que se evidencia el problema que esta norma, no se enmarca en materia aduanera, quienes para no aplicar la norma de carácter general toman como fundamento, que la Ley de lo Contencioso Administrativo, no derogó expresamente los preceptos de las leyes especiales, que regulan lo relativo a la denominación y el procedimiento de tramitación de los recursos, creando así una arbitrariedad y confusión tanto para el administrado como para la misma administración pública, en virtud de la aplicabilidad de diferentes trámites de un procedimiento ya establecido.

Es por ello que se ve en la necesidad de unificar los procedimientos y denominaciones de los recursos, especialmente los establecidos en el Reglamento del Código Uniforme Centro Americano con la finalidad de poder evitar esa confusión que surge por la aplicación de otros recursos que no regula la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Los cuales ya han sido derogados tácitamente por la creación de una ley de carácter general, la cual establece como finalidad, la unificación de todos los recursos y dejar únicamente dos medios de impugnación de carácter ordinario que regirán en toda la administración pública.

También se presenta la necesidad de enmarcar el problema que surge de la aplicación de los recursos contemplados en el Reglamento del Código Aduanero Centro Americano, ya que si retrocedemos en tiempo y nos damos cuenta que con la desaparición de la Dirección General de Aduanas, y su incorporación a la Superintendencia de Administración Tributaria por medio de la Intendencia de Aduanas.

Se ve la necesidad de crear una ley que regule todo lo relativo a esta intendencia, por lo anterior dicho como un previo antecedente, se puede ya tomar un extracto de un artículo de la ley orgánica de la superintendencia de administración tributaria, el cual cita así; “que todo lo relativo a medios de impugnación que se interpongan en contra de resoluciones en materia tributaria, se tramitarán conforme a lo dispuesto en el Código Tributario y leyes Aduaneras”.

Por lo cual deja el problema, que consiste en qué ley se va a usar cuando la resolución es plenamente de carácter administrativo, definitivamente y es el problema que se define, no es el Reglamento del Código Uniforme Centro Americano, el que se debe aplicar ya que el mismo Código lo contradice, diciendo así;... Todo lo relativo a medios de impugnación se tramitará de conformidad a lo establecido en el ordenamiento jurídico interno de cada estado parte...

A pesar de diferentes casos que se han sometido a la Corte de Constitucionalidad; por ejemplo si una resolución emitida por la Superintendencia de Bancos, era susceptible de ser impugnada por el recurso de revocatoria, y regirse por el procedimiento establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo o el recurso de apelación, según lo preceptuado en el Artículo 44 de la Ley Orgánica de Bancos de Guatemala y 50 de la Ley de Bancos (expediente identificado al número 209-98). En sentencia de doce de agosto de 1998, la Corte de Constitucionalidad dejó claro que los únicos medios de

impugnación de carácter ordinarios son los regulados en la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto (119-96).

Y así dos sentencias más dictadas por la Corte de Constitucionalidad, correspondiente a los expedientes identificados a los números (115-2001) y (309-2005) , por lo citado anteriormente se puede afirmar que la Corte de Constitucionalidad ya sentó doctrina Jurisprudencial, ya que se cita la Ley de Amparo Exhibición Personal y Constitucionalidad, la cual establece...”que con tres fallos contestes emitidos en el mismo sentido la Corte de Constitucionalidad sienta doctrina legal la cual todos los órganos tendrán que respetar...”

Del análisis de la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad, se puede concluir que el criterio de dicha corte en el ámbito de los recursos administrativos, el de revocatoria y reposición son los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública, descentralizada y autónoma.

Sin embargo es difícil creer que ni con las sentencias dictadas, por parte de la Corte de Constitucionalidad se haya arreglado el problema, por qué hay órganos administrativos que aun siguen interpretando la norma de una forma errónea, creando así la confusión antes mencionada, en virtud de la aplicación de otros recursos no contemplados en la Ley de lo Contencioso Administrativo.



## CONCLUSIONES

1. Se determinó que existe una inaplicabilidad de los medios de impugnación de carácter ordinario establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo, por órganos administrativos, y aún más en materia aduanera donde surge una confusión por la mala interpretación de la normativa.
2. La Superintendencia de Administración Tributaria en las resoluciones emitidas en materia aduanera establece que no aplica los recursos contenidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto (196-96), del Congreso de la República de Guatemala, por no haber sido derogadas expresamente sus disposiciones relativas a medios de impugnación por parte de dicha ley.
3. La inaplicabilidad de los medios de impugnación surge por muchas razones y argumentos emanados por órganos administrativos, generando una violación al derecho de defensa del administrado, algunos órganos administrativos aplican en muchos casos equívocamente un criterio discrecional, que si bien es cierto es permitido, pero se deben tomar los parámetros que la misma ley fija.
4. La inaplicabilidad citada, no solo produce confusión sino que también genera procedimientos engorrosos y de alto costo, tanto para la administración pública como al administrado, violentando así los principios fundamentales establecidos

en el Artículo 3 de la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala.

## RECOMENDACIONES

1. Es conveniente que se tome en cuenta las sentencias dictadas por la Corte de Constitucionalidad, por ser ésta el órgano superior jerárquico en materia de ordenamiento jurídico en Guatemala, ya que a través de la investigación hecha, nos damos cuenta que dicha Corte de Constitucionalidad ha sentado doctrina legal acerca de qué recursos son los que se utilizan, cuando se pretenda revocar una resolución dictada por la administración pública.
2. El Congreso de la República debe derogar los Artículos que se refieren a medios de impugnación, de leyes especiales en materia administrativa, con el objeto de que solamente sean aplicados los medios de impugnación contenidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto (119-96).
3. Es importante que todos los órganos administrativos, apliquen los medios de impugnación contenidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto (119-96) del Congreso de la Republica de Guatemala, en procedimientos administrativos y no tomar en cuenta los contenidos en leyes especiales.
4. En cuanto a la doctrina legal contenida en las sentencias de la Corte de Constitucionalidad, debe respetarse por los tribunales, al haber tres fallos contestes de la misma Corte de Constitucionalidad, evitándose así procedimientos engorrosos y de alto costo tanto para la administración pública como para el administrado.



## BIBLIOGRAFÍA

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho**. Madrid, España: Ed.; Editorial Pirámide, 1982.

CALDERÓN MORALES, Hugo.Haroldo. **Derecho administrativo**, I y II. Guatemala, Guatemala: Ed.; 1999

CASTILLO GONZÁLEZ, Jose.Miguel. **Derecho administrativo**. Madrid, España: Ed.; 2000.

COSCULLUELA, Luis.Manuel. Manual de **Derecho administrativo**. Madrid, España: Ed.; 1995.

JIMÉNEZ BLANCO, Arturo. **Derecho administrativo práctico**. Valencia, España: Ed.; 2000.

MARTIN MATEO, Raúl. Manual de **Derecho administrativo**. Madrid España: Ed.; 1991.

MEZA DUARTE, Emilio. **Introducción al Derecho administrativo guatemalteco**. Guatemala, Guatemala: Ed.; 1988.

MORRELL OCAÑA, Luis. **Curso de Derecho administrativo**. Pamplona, España: Ed.; 1999.

PARADA VASQUEZ, Raul. **Derecho administrativo, tomo, I y II**. Madrid, España: Ed.; 1998.

PAREJO ALFONZO, Luis. **El concepto de Derecho administrativo**. Caracas Venezuela: Ed.; 1984.

SANTAMARINA PASTOR, Joaquin.Armando. **Fundamentos de Derecho administrativo**. Madrid, España: Ed.; 1998.

**Legislación:**

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

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

**Código Aduanero Uniforme Centro Americano,** Convenio Celebrado por países de centroamericanos.

**Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad,** Corte de Constitucionalidad.