

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



ANÁLISIS JURÍDICO DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS RECURSOS
ADMINISTRATIVOS ARTÍCULO 17 DE LA LEY DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

IRMA LORENA CONTRERAS PALMA

GUATEMALA, MAYO DE 2012

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

ANÁLISIS JURÍDICO DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS RECURSOS
ADMINISTRATIVOS ARTÍCULO 17 DE LA LEY DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

IRMA LORENA CONTRERAS PALMA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, mayo de 2012

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II:	Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V:	Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIO:	Lic. Marco Vinicio Villatoro López

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL

Primera Fase:

Presidente:	Licda. Mirza Eugenia Irungaray López
Vocal:	Lic. David Sentes Luna
Secretario:	Lic. Leonel Estuardo Ruiz Muñoz

Segunda Fase:

Presidente:	Licda. Marta Eugenia Valenzuela Bonilla
Vocal:	Lic. Juan Carlos López Pacheco
Secretario:	Lic. José Dolores Bor Sequén

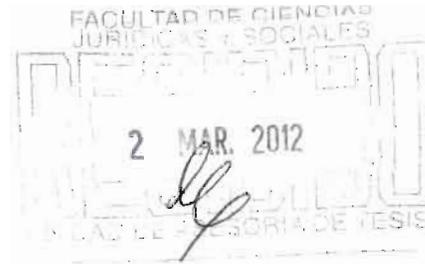
RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

Ranulfo Rafael Rojas Cetina
Abogado y Notario
Col.4,621
7°Av. 21 calle Torre de Tribunales, zona 1. 9°nivel
Tel. 1549. Ext. 3434



Guatemala, 1 de marzo de 2012

Señor Jefe de la
Unidad de Asesoría de Tesis
De la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
De la Universidad de San Carlos de Guatemala
Licenciado Luís Efraín Guzmán Morales
Presente.



Estimado Licenciado Guzmán:

Por designación que me hiciera esa Unidad, según la propuesta relacionada en providencia de fecha 21 de abril de 2010, respecto de asesorar el trabajo de tesis intitulado **“Análisis Jurídico del Ámbito de Aplicación de los Recursos Administrativos Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo”**, elaborada por la estudiante Irma Lorena Contreras Palma, respetuosamente le indico que procedí a la asesoría de dicha investigación de la cual, una vez finalizada, rindo el presente dictamen de asesor, lo cual hago de acuerdo con los términos que a continuación indico:

1. Por la propiedad y el enfoque con la que la estudiante Contreras Palma realizó el trabajo de investigación antes indicado, sugerí a la sustentante de dicho trabajo el cambio de título y contenido de los capítulos I y II de aquel, por el de “Derecho Administrativo y Administración Pública; y Recursos Administrativos”, sugerencia que fue atendida por la autora de esa investigación. Considere que fue realizado un análisis particularizado del ámbito de aplicación de los recursos administrativos, por lo que considere que era más acorde el cambio de título y contenido de los capítulos de la investigación. Así mismo se omitió un tema del capítulo II, denominado “Historia de los recursos administrativos”, en virtud que el tema no era propicio para ese capítulo por lo que considere la anulación de dicho tema.
2. Con la asesoría del suscrito, la realización del trabajo de tesis se dividió en cuatro capítulos, el capítulo inicial, en el que se aborda con propiedad las definiciones conceptuales de derecho administrativo y administración pública y se indican los correspondientes subtemas que existen entre uno y otro concepto. Posteriormente en un segundo capítulo, se aborda lo relativo a los recursos administrativos con los conceptos básicos que permiten entender lo relacionado con esos medios de impugnación administrativos. En un tercer capítulo, se aborda de una manera puntual lo relativo a los conflictos de los recursos administrativos en Guatemala, y se concluye con un cuarto capítulo, con una propuesta de soluciones muy propias de la autora de la investigación, ante la problemática del ámbito de aplicación de los recursos administrativos, lo cual es plausible en este tipo de trabajo.
3. El presente trabajo de tesis constituye un aporte científico para la sociedad guatemalteca, tanto para profesionales como para estudiantes del derecho en cuanto a la manera en que hemos venido apreciando y comprendiendo el valor de la doctrina legal de la Corte de Constitucionalidad como fuente directa del derecho, sus efectos y el respaldo, que al citarla, puede otorgarle a las pretensiones que, en ámbito judicial se planteen, esto de forma


Ranulfo Rafael Rojas Cetina
ABOGADO Y NOTARIO

Ranulfo Rafael Rojas Cetina
Abogado y Notario
Col.4,621
7°Av. 21 calle Torre de Tribunales, zona 1. 9°nivel
Tel. 1549. Ext. 3434



general, pero muy especialmente, con la que ha sido sentada en materia de interposición de recursos administrativos.

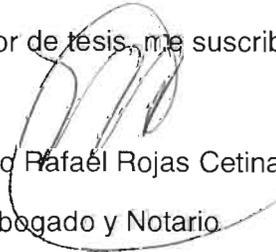
4. Finalmente hago constar que el trabajo concluyó con la determinación de conclusiones estableciendo que con la vigencia de la Ley de lo Contencioso Administrativo se originó un conflicto normativo con respecto a las leyes orgánicas de las entidades descentralizadas y autónomas, en materia de impugnaciones, creando inseguridad jurídica en el ámbito de aplicación de los recursos administrativos. Así mismo se formulan recomendaciones bastante interesantes que merecen un análisis pormenorizado y una crítica constructiva las cuales llevan como finalidad que se reforme el Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo constituyendo que los recursos de revocatoria y de reposición deben ser aplicados en toda la administración pública centralizada, y supletoriamente, en aquellos casos en que las entidades descentralizadas o autónomas, no tengan regulado en sus leyes especiales medios de impugnación. Éstas aun cuando no son compartidas en su totalidad por el suscrito, orienta el pensamiento de la autora de la investigación hacia un criterio propio sobre la temática investigada, y permite desde luego, generar el correspondiente debate académico sobre los temas que se aluden en las mismas, en cual propicia el decantamiento de criterios, que, con el debido respaldo, viabilizan posteriores investigaciones sobre el tema abordado en este trabajo de tesis.

En conclusión es mi deseo hacer constar que desde que se inició mi labor de asesoría, puede evidenciar en la autora de esta investigación, un criterio debidamente formado, con objetivos claros respecto de la orientación de la investigación a realizar. Ello permitió que la autora, con la correspondiente consulta académica, pero sobre todo plasmando su propia forma de pensamiento, realizara el presente trabajo de tesis.

Por lo anterior el suscrito rinde dictamen favorable, respecto de la investigación denominada "Análisis Jurídico del Ámbito de Aplicación de los Recursos Administrativos Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo", por considerar que en ésta se ha satisfecho los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, referente a los métodos y técnicas utilizados, aporte científico alcanzado, bibliografía adecuada, redacción clara, con conclusiones y recomendaciones acordes al contenido del trabajo, por lo anterior rindo dictamen favorable y solicito de las autoridades de esta Facultad, que al aprobar esta investigación, a la autora de la misma, señorita **Irma Lorena Contreras Palma** le sea concedido el grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales y los Títulos profesionales de Abogada y Notaria, previa discusión de esta investigación por parte del Tribunal respectivo en el examen público correspondiente.

Habiendo concluido mi labor como asesor de tesis, me suscribo.

Atentamente,


Ranulfo Rafael Rojas Cetina
Abogado y Notario

Col. 4,621

Ranulfo Rafael Rojas Cetina
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala.



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

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) **SERGIO ROBERTO LIMA MORALES**, bajo de tesis del (de la) estudiante: **IRMA LORENA CONTRERAS PALMA** : **CARNÉ NO.200616040**, **intitulado "ANÁLISIS JURÍDICO DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS ARTÍCULO 17 DE LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"**

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del 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 las 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 estime pertinentes."

M.A. LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
LEGM/emrl



SERGIO ROBERTO LIMA MORALES
Abogado y Notario
Col. 2,044
7 Av. 21 calle Torre de Tribunales, zona 1. 9 nivel
Tel. 1549. Ext. 3434



Guatemala, 20 de marzo de 2012

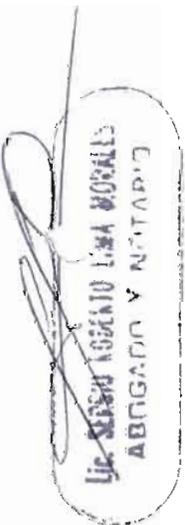
Señor Jefe de la
Unidad de Asesoría de Tesis
De la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
De la Universidad de San Carlos de Guatemala
Licenciado Luis Efraín Guzmán Morales
Presente.



Estimado Licenciado Guzmán:

En atención a la providencia dictada por usted el dos de marzo de dos mil doce, por medio de la cual fui nombrado revisor del trabajo de tesis de la bachiller Irma Lorena Contreras Palma, titulada **“Análisis Jurídico del Ámbito de Aplicación de los Recursos Administrativos Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo”**, procedí a la revisión correspondiente y habiendo concluido la misma, emito el dictamen en los términos siguientes:

- a. En relación con los métodos y técnicas de investigación utilizadas por la autora de la tesis se observa que efectivamente son los adecuados para la realización del presente trabajo de investigación, en virtud que reúne los requisitos necesarios de forma y fondo que establece la reglamentación interna de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- b. El presente trabajo de tesis aporta, a mi parecer, temas de sumo interés, tanto para profesionales como para estudiantes del derecho, en cuanto a la manera en que hemos venido apreciando y comprendiendo el valor del ámbito de aplicación de los recursos administrativos ante los órganos de la administración pública.
- c. Se observa que en la investigación se efectuó un estudio formal y responsable de conceptos generales, tales como derecho administrativo y administración pública, sistemas de organización de la administración pública, estructura de la administración pública en Guatemala, los recursos administrativos, elementos y características de los recursos administrativos, los conflictos de los recursos administrativos, las antinomias jurídicas, que resultaba indispensable definir, para poder posteriormente hacer un análisis crítico pormenorizado sobre el ámbito de aplicación de los recursos administrativos, al surgir un evidente *conflicto de leyes que, para la sustentante resultaba necesario abordar y para lo cual citó tres fallos emitidos por la Corte de Constitucionalidad en materia de interposición de recursos administrativos que clarifica su debatir.*



SERGIO ROBERTO LIMA MORALES
Abogado y Notario
Col. 2,044
7'Av. 21 calle Torre de Tribunales, zona 1. 9'nivel
Tel. 1549. Ext. 3434

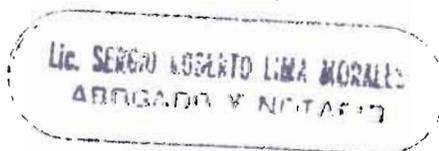


- d. Comparto el criterio del Licenciado Ranulfo Rafael Rojas Cetina, asesor de la presente tesis, en cuanto al cambio de nombre y contenido de los capítulos I y II de aquel, por el de "Derecho Administrativo y Administración Pública; y Recursos Administrativos", atendiendo a los objetivos que la autora se planteó con el presente trabajo.
- e. Considero adecuada la bibliografía utilizada porque muestra congruencia con los temas desarrollados dentro de la investigación, atendiendo su naturaleza y ámbito. La redacción es clara y no deja lugar a dudas en cuanto a lo que la autora pretendió dar a conocer.
- f. Finalmente las conclusiones y recomendaciones plasmadas en definitiva, muestran un criterio firme, sobre lo que la autora de esta investigación considera indispensable, a efecto de evitar conflicto de leyes, que provocan inseguridad jurídica dentro de un ordenamiento jurídico que debe ser coherente, por lo que de ser consideradas aportarían interesantes criterios científicos a la legislación guatemalteca.

Por lo expuesto, considero que el presente trabajo de tesis se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva, especialmente con el contenido dispuesto en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, como quedó detallado, resultando procedente aprobar el trabajo revisado y emitir DICTAME FAVORABLE.

Atentamente,


SERGIO ROBERTO LIMA MORALES
ABOGADO Y NOTARIO
COL. 2,044



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, siete de mayo de dos mil doce.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante IRMA LORENA CONTRERAS PALMA titulado ANÁLISIS JURÍDICO DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS ARTÍCULO 17 DE LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

LEGM/sllh.

[Handwritten signatures in blue and black ink]



P.S. / R

DEDICATORIA

A DIOS:

Gracias mi Jesús porque tu escuchaste mis suplicas, porque tu prestas oído a mi clamor, gracias porque siempre estás conmigo, gracias porque en los momentos de dificultad me has dado fuerzas, y has sido mi auxilio y con tu diestra victoriosa me has sostenido, gracias porque tú eres la roca que me da seguridad, eres mi escudo y me diste la victoria. A ti todo honor y toda gloria.

A MIS PADRES:

Mamá y Papá, gracias infinitamente gracias, por su apoyo incondicional, porque solo Dios y ustedes saben el sacrificio tan grande que han hecho, gracias por ser la piedra angular de mi vida, gracias por ser un ejemplo de padres hoy en este día quiero entregarles mi logro porque no es sólo mío sino es un triunfo de los tres. Papá y Mamá quiero decirles que ustedes son los autores de mi vida, su obra de arte soy yo y fui creada con un maravilloso molde su amor. Le pido mucho a Dios que me dé la oportunidad de darles todo lo que se merecen porque no me alcanzaría toda mi vida para agradecerles papás. Mamita gracias por tu ejemplo por ser una madre excepcional, gracias porque siempre me diste ánimo para seguir estudiando, gracias porque siempre me decías “mija usted puede, usted es muy inteligente”. Papito gracias porque en una plática como las que tenemos siempre, me dijiste “mija y porque no estudias para Licenciada” y ahora te digo papá que por querer seguir tus pasos y ser como vos fuerte, valiente y seguro de sí mismo, estoy aquí. Papás ahora si les puedo decir misión cumplida, los amo con toda mi vida.

A MIS HERMANOS:

Javier y Flor de María, gracias por su apoyo y gracias por ser unos hermanos maravillosos. Javier gracias porque con tu ejemplo me has enseñado a que con esfuerzo, disciplina y mucho sacrificio puedo alcanzar

mis metas, tus eres mi ejemplo me siento muy orgullosa. Florecita gracias por soñar a mi lado, la próxima eres tú. Los quiero hermanos.

A MIS ABUELITOS:

Con amor especial, que Dios los tenga en su santa Gloria.

A MIS TÍOS Y PRIMOS:

Gracias por su apoyo incondicional, por creer en mí y por su cariño.

A MIS AMIGAS:

A mis primeras amigas: Mariam, Andrea, Sindy, Alba, Mirna y Jesica, gracias por enseñarme el verdadero valor de la amistad, quien iba a decir que nos íbamos a convertir en casi hermanas, tantas experiencias que hemos pasado y como siempre amigas en las buenas y en las malas, las quiero con todo mi corazón. Katherine, Elvira, Astrid, Amalia y Nataly gracias por su apoyo incondicional ocupan un lugar especial en mi corazón.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, gracias por haberme abierto las puertas de tan prestigiosa casa de estudios, y haber contribuido a mi formación como profesional eternamente agradecida.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo y administración pública.....	1
1.1. Definición de derecho administrativo.....	1
1.2. Origen del derecho administrativo.....	4
1.3. Características del derecho administrativo.....	7
1.4. Sistemas del derecho administrativo.....	9
1.1.1. Sistema anglosajón.....	9
1.1.2. Sistema francés.....	10
1.5. Objeto del derecho administrativo.....	10
1.6. Fuentes del derecho administrativo.....	11
1.6.1. Fuentes directas principales o primarias.....	12
1.6.2. Fuentes indirectas auxiliares o secundarios.....	12
1.6.3. Fuentes concurrentes posible o terciarias.....	12
1.7. Derecho administrativo en Guatemala.....	14
1.8. Administración pública.....	17
1.8.1. Elementos de la administración pública.....	20

	Pág.
1.8.1.1. El órgano administrativo.....	20
1.8.1.2. La actividad.....	21
1.8.1.3. La finalidad.....	21
1.8.1.4. El medio.....	22
1.8.2. Antecedentes de la administración pública	22
1.8.2.1. Etapa indígena.....	22
1.8.2.2. Etapa colonial.....	24
1.8.2.3. Etapa independiente.....	26
1.8.2.4. Etapa liberal.....	27
1.8.3. Sistemas de organización de la administración pública.....	29
1.8.3.1. La centralización.....	30
1.8.3.2. La desconcentración.....	30
1.8.3.3. La descentralización.....	32
1.8.3.4. La autonomía.....	34
1.9. La actividad de la administración pública.....	36
1.10 Principios fundamentales de la administración pública.....	37
1.11. Estructura de la administración pública en Guatemala.....	39
1.11.1. Organismo Legislativo.....	40
1.11.2. Organismo Ejecutivo.....	40
1.11.3. Organismo Judicial.....	41

CAPÍTULO II

	Pág.
2. Recursos administrativos.....	47
2.1. Concepto.....	49
2.2. Elementos.....	50
2.2.1. La resolución administrativa.....	51
2.2.2. Autoridad impugnada.....	51
2.2.3. Existencia legal del medio de impugnación.....	52
2.3. Naturaleza jurídica	52
2.4. Características.....	52
2.5. Principios rectores.....	54
2.5.1. Antiformalismo.....	54
2.5.1.1. Procedimiento para la interposición del recurso de revocatoria.....	58
2.5.1.2. Procedimiento para la interposición del recurso de reposición	63
2.5.2. Prevalencia de la norma especial.....	66
2.5.3. Idoneidad del recurso.....	68
2.6. Órgano competente para resolver el recurso.....	70

CAPÍTULO III

3. Los conflictos de los recursos administrativos en Guatemala.....	73
3.1. Idoneidad del recurso.....	75
3.2. Antinomias jurídicas.....	81
3.3. Principio Rationae Tempore.....	83

	Pág.
3.4. Principio por Razón de Jerarquía.....	84
3.4. Principio de Prevalencia de la Norma Especial.....	85

CAPÍTULO IV

4. Soluciones para la aplicación de los recursos administrativos en Guatemala.....	87
4.1. Aplicabilidad del Principio jurídico Prevalencia de la Norma especial.....	87
4.2. Reforma al Artículo 17 de la Ley de Lo Contencioso Administrativo.....	91
4.3. Reforma de leyes especiales de la administración pública descentralizada y Autónoma en materia de impugnaciones.....	95
 CONCLUSIONES.....	97
 RECOMENDACIONES.....	99
 ANEXOS.....	101
 BIBLIOGRAFÍA.....	133

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se fundamenta en el estudio de la administración pública, la cual es la actividad que busca servir a los habitantes del Estado de Guatemala, persigue la realización del bien común, el servicio a cargo de personas, funcionarios y empleados que ejecutan funciones administrativas con efectividad.

El objetivo de la Administración pública es garantizar el bien común de sus habitantes y garantizar la debida protección al administrado bajo los principios de legalidad, de juridicidad y de justicia administrativa.

Al aplicar la Ley de lo Contencioso Administrativo en materia de unificar el ámbito de los recursos administrativos en toda la administración pública, lo que provocó fue incertidumbre e inseguridad jurídica ante los administrados, así también causando un conflicto de leyes en las normas jurídicas dirigidas a regular el mismo campo causando deficiencia en la aplicación de los medios de impugnación.

Al realizar un análisis crítico del Artículo 17 de la Ley de Lo Contencioso Administrativo y sobre el criterio sustentando por la Corte de Constitucionalidad es claro que desde el momento que entró en vigencia el Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, se hace patente un conflicto de leyes entre normas jurídicas dirigidas a regular el mismo campo de aplicación y que ha causado falta de seguridad y certeza jurídica en el medio forense.

En el trabajo de investigación se utilizaron los métodos analítico, sintético, deductivo, inductivo y el científico; las técnicas utilizadas son la observación y de investigación.

El contenido de la tesis se presenta en cuatro capítulos: en el primer capítulo se desarrolla lo relativo al derecho administrativo y la administración pública; el segundo capítulo, hace referencia a los recursos administrativos, el tercer capítulo se desarrolla los conflictos de los recursos administrativos en Guatemala; finalmente, en el cuarto capítulo, se establecen posibles soluciones para la aplicación de los recursos administrativos.

Los objetivos de la investigación radican en, analizar y comprender el Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo en cuanto al ámbito de aplicación de los recursos administrativos con relación a las leyes especiales, conocer que por medio de la aplicación de los medios de impugnación emergen una serie de antinomias jurídicas en la ley específica y la ley general en materia administrativa, causas que motivan la diversidad de criterios en cuanto al recurso idóneo dentro de la administración pública descentralizada y autónoma y finalmente demostrar que el ámbito de aplicación de los recursos administrativos en Guatemala es deficiente y que se hace necesario la creación, sanción, y promulgación de una legislación administrativa vigente y positiva que permita modernizar y facilitar los procedimientos en toda la administración pública, evitando incertidumbre e inseguridad jurídica entre administración pública y administrados.

En base al trabajo que se presenta se puede arribar a la conclusión que la reforma al Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo es de vital trascendencia y ayuda para el medio jurídico, pues aclara dudas sobre el ámbito de aplicación de los recursos administrativos y no da lugar a incertidumbre referente al mismo.

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo y administración pública

La administración pública es la actividad que busca servir a los habitantes de un determinado estado, sigue la realización del bien común, es servicio a cargo de personas (funcionarios y empleados) que ejecutan funciones administrativas con efectividad.

1.1. Definición de derecho administrativo

Como toda ciencia el derecho administrativo se va desarrollando de manera paulatina, las definiciones también se van desarrollando de la misma manera, es por ello que existen diversidad de definiciones, no obstante lo que se busca es la que más se adapta a una realidad, de la administración pública y desde ese punto de vista hay que tomarlo.

El tratadista Jesús González indica, “El derecho administrativo es la rama del derecho público, que tiene por objeto el estudio del régimen jurídico de la administración pública y sus relaciones con los particulares.”¹

¹ González Pérez, Jesús, **Tratado de derecho procesal administrativo**. Pág. 35

El tratadista Acosta Romero indica, “Entendemos por ciencia del Derecho Administrativo el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativas a la administración pública de los estados en su interconexión sistemática, en búsqueda de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo.”²

El derecho administrativo, como ciencia debe sistematizarse y unificarse tanto su método, como en lo posible su objeto de conocimiento, o sea el sector de la realidad del ser, o del objeto que pueden ser captados por el intelecto humano, que constituye su materia.

El autor Manuel del Rio González, manifiesta que, “El Derecho Administrativo se ocupa de estudiar la Administración Pública, y concretamente al Poder Ejecutivo; en tanto que la ciencia de la Administración la estudia desde el punto de vista objetivo o material, analizando la acción general de los órganos del Estado en materia Administrativa.”³

De lo que se puede concluir estableciendo que el derecho administrativo es la rama del derecho público que estudia los principios y las normas de derecho público, la función administrativa y actividad de la administración pública, también estudia las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, relaciones entre los mismos

² Acosta Romero, Miguel, **Teoría general del derecho administrativo**. pág. 9

³ Del Rio González Manuel, **Compendio de derecho administrativo**. pág. 14

particulares, las relaciones interorgánicas y su control que incluye la protección judicial de los particulares y el derecho de defensa en contra de los actos que le afecten al administrado.

La definición anteriormente expresada, contiene varios elementos, los cuales serán analizados a continuación

- a)** Abarca el estudio de sus principios, ya que se verá más adelante que los principios son una fuente importante del derecho administrativo, pues son la aplicación del principio de juridicidad, que implica la aplicación necesaria de éstos, cuando el administrador no encuentra una norma adecuada al caso concreto, puesto que recordemos que juridicidad es igual a resolver basándose en derecho.

- b)** Abarca el estudio de las normas jurídicas reguladoras de las funciones y actividades ejecutivas y dispositivas que las leyes atribuyen como competencia administrativa y que las mismas le otorgan a los órganos administrativos, hay que recordar que la base fundamental de la función administrativa es la ley.

- c)** Estudia también las relaciones que regula el derecho administrativo como lo son:

1. Relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares.
2. Las relaciones que se dan entre órganos administrativos, que se denominan relaciones interorgánicas.

d) También regula el control, visto este desde el punto de vista de cualquier tipo de control, parlamentario, interno, administrativo, judicial, de contraloría. Queda incluido dentro del control:

1. El derecho a la legítima defensa que los particulares tienen como un derecho y como un principio fundamental del procedimiento administrativo.
2. La protección judicial que los órganos jurisdiccionales deben a los particulares frente a los actos y resoluciones arbitrarias, que puedan afectar a los particulares.

1.2. Origen del derecho administrativo

El origen del derecho administrativo principia cuando se afirma que en ciertos Estados aun contando con una administración pública y funcional, no existe derecho administrativo. Con la anterior afirmación se quiere decir que en un Estado puede existir

una administración con las características apuntadas, sin que exista por tal motivo, derecho administrativo.

El derecho administrativo, como toda rama de la ciencia, especialmente del ordenamiento jurídico, por excelencia de naturaleza social, se asienta en su estructura y se proyecta sobre la realidad histórica.

Cuando se hace el análisis histórico del derecho administrativo se presentan posiciones encontradas y en este caso con dos muy distintas como lo explica el tratadista español Jaime Rodríguez Arana Muñoz: “el Derecho Administrativo es una consecuencia de la revolución francesa, la historia del Derecho Administrativo se encuentra ligada a la historia de lo público”⁴. Pues bien, la polémica sobre esta cuestión no es más que una representación de la discusión entre perspectiva subjetiva u objetiva como criterios definidores del derecho administrativo. Es decir, si lo sucesivo es la persona jurídica se conviene afirmar que la administración pública en sentido estricto trae su causa de la Revolución Francesa, entonces daremos origen de esta rama del derecho público en 1789. Si por el contrario se establece que hay derecho administrativo, más o menos elaborado, desde que se percibe lo común como algo que debe ser gestionado para el bienestar general, entonces el origen histórico del derecho administrativo es un asunto muy antiguo.

⁴ Arana Muñoz, Jaime Rodríguez, **Manual de derecho administrativo**. Pág. 215

Para el citado tratadista español Jaime Rodríguez Arana Muñoz: “la ciencias del Derecho Administrativo nace tras la Revolución francesa y su sistematización se produce en Italia, en el segundo decenio del siglo diecinueve”.⁵

En Europa, la posición mayoritaria, es que el derecho administrativo existió siempre, lo que es relativamente reciente es su transformación en ciencia jurídica. La materia puramente administrativa es anterior a la Revolución francesa.

Por eso dice Jaime – Arana, bien puede afirmarse que en las sociedades anteriores a 1789 había derecho administrativo incipiente, si, derecho administrativo rudimentario, pero desconocido. Es el caso del derecho administrativo en Roma: había normas y reglas jurídico-administrativas, pero obviamente, no existía ciencia del derecho administrativo.

El mérito a la Revolución francesa en 1789, es la connotación de normas especiales que regulan las relaciones de los particulares con la administración y viceversa, y que salen de la esfera del derecho común y de las ciencias de la administración, esto es lo que realmente marca el nacimiento de un derecho administrativo que rápidamente se va desarrollando hasta nuestros días.

⁵ **Ibid.** Pág. 216

Para concluir este análisis histórico, se debe partir de tres criterios. Primero, el estudio histórico no debe limitarse únicamente a la evolución de la administración pública, sino que debe tener presente el marco general de la evolución del Estado y el derecho público en general. Segundo, el estudio histórico debe ser sintético y global. Y, en tercer lugar, el estudio de las bases históricas del derecho administrativo, deben abordar el examen de cuatro grandes aspectos: Los fines o tareas que la administración asume como propias dentro de cada etapa histórica, las estructuras que surgen para atender estos fines, el régimen jurídico al que se somete la actuación de estas organizaciones o estructuras con particular atención a las normas especiales que lo distinguen del derecho privado y a los medios o garantías establecidos para asegurar que esta sujeción al derecho sea efectiva y real y, finalmente, las obras de los juristas que, reflexionando sobre todos los datos anteriores les dieron un sentido de conjunto y propiciaron su perfeccionamiento técnico.

1.3. Características del derecho administrativo

Para Calderón Morales el derecho administrativo tiene las siguientes características:

- a) “Es un derecho reciente que surge con la revolución Francesa y la consolidación del estado de derecho, y su estudio en forma independiente se manifiesta a principios del siglo XX.

- b)** Es un derecho no codificado, pues es tan extensa la variedad de leyes administrativas que no se ha logrado su unificación en un solo cuerpo de leyes.

- c)** Es una rama del derecho público, pues gracias a él se conoce la actividad del estado, la cual se encuentra encaminada al cumplimiento y satisfacción de los intereses públicos.

- d)** Es un derecho autónomo, pues ha logrado su independencia de la base común del derecho al abarcar un conjunto de doctrinas propias, tener métodos específicos, un contenido extenso que merece un estudio conveniente y particular, tener leyes propias y contar con órganos jurisdiccionales que dirimen exclusivamente conflictos de la materia.

- e)** Es un derecho subordinado, pues se encuentra subordinado a la ley constitucional, lo cual doctrinariamente se llama constitucionalización del derecho Administrativo.

- f)** Es un derecho dinámico o mutable, pues es más cambiante que cualquier otra ciencia jurídica, dado el constante desarrollo y evolución, que tiene la

administración pública para obtener el bienestar general que realiza a través del servicio público.”⁶

1.4. Sistemas del derecho administrativo

Fundamentalmente existen dos sistemas de derecho administrativo: El sistema anglosajón que es un sistema básicamente inglés y el sistema francés.

1.4.1. Sistema anglosajón

El sistema anglosajón o sajón imperante principalmente en Inglaterra y donde no existe un derecho especial que regule las relaciones entre la administración pública y los particulares, sino que estas relaciones son reguladas por el derecho común, es decir por el derecho civil.

Dentro del derecho sajón, es fuente principal de derecho la jurisprudencia y el precedente administrativo, esto significa que dentro del derecho sajón, no existe un derecho especial que regule las relaciones de la administración pública.

⁶ Calderón Morales, Hugo, **Derecho administrativo I**. Pág.190

1.4.2. Sistema francés

Este sistema, surge gracias a la Revolución Francesa, la cual cambio todo el régimen monárquico, por ende el sistema administrativo existente, naciendo el derecho administrativo como un derecho especial que regula las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares, y las que se dan entre las mismas instituciones administrativas. Su fuente principal es la ley, de donde deviene el denominado principio de legalidad. Se desarrolla especialmente en Francia e Italia y tiene aplicación en varios países europeos y en Latinoamérica, incluyendo Guatemala.

1.5. Objeto del derecho administrativo

El derecho administrativo tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que le conciernen a la acción administrativa del Estado y el estudio de la regulación normativa de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones.

Tiene un campo tan extenso de estudio que es difícil aseverar su verdadero sentido o finalidad y por eso se le asigna fines múltiples, sobre todo por sus aspectos públicos y sociales. Sin embargo, en forma general el objeto del derecho administrativo es el estudio de la administración pública y de sus relaciones entre los órganos públicos que la constituyen y los administrados.

1.6. Fuentes del derecho administrativo

“Fuente es el principio u origen de algo y en un sentido jurídico, fuente del derecho es el fundamento, el lugar de donde nace o se produce la norma jurídica. Las fuentes del derecho en general son: a) las fuentes históricas; b) las fuentes reales o materiales, y c) las fuentes formales. Todas ellas tienen aplicación en el derecho administrativo, en especial las denominadas fuentes formales, las cuales son los distintos modos o formas a través de los cuales se manifiesta externa y socialmente la norma jurídica”.⁷

Las fuentes del derecho administrativo son las fuentes de producción del mismo, en el que se manifiestan los principios y normas que regulan la administración pública y la actividad que desarrolla, los medios para realizarla y las relaciones que genera.

Existe gran diversidad de criterio para determinar cuáles son las fuentes formales en el derecho administrativo, sin embargo, en lo personal, me parece muy completa, relevante y aplicable a nuestro sistema administrativo la clasificación que hace el autor francés Alessandro Rochild “al exponer que las fuentes formales con las que opera el derecho administrativo pueden ser:

⁷ Calderón Morales, Hugo, **Derecho administrativo I**. pág. 104

1.6.1. Fuentes directas, principales o primarias

La legislación (ley constitucional y ley ordinaria administrativa); los tratados y convenios internacionales en materia administrativa; los reglamentos; los estatutos y ordenanzas; los instructivos y circulares.

1.6.2. Fuentes indirectas, auxiliares o secundarias

La jurisprudencia o doctrina legal; los usos y costumbres administrativas; los principios generales del derecho administrativo; y la doctrina científico administrativa.

1.6.3. Fuentes concurrentes, posibles o terciarias

La supletoriedad y analogía de las leyes comunes; la equidad, el precedente y la práctica administrativa.

En Guatemala, la principal fuente formal del derecho administrativo es la ley, tomando como punto de partida la Constitución Política de la República de Guatemala como ley

suprema fundamental del Estado y las demás leyes constitucionales. Siguiendo en su orden las leyes ordinarias administrativas. Estas últimas, se dictan en forma de decretos, aunque el nombre varía dependiendo el gobierno y la época en que se emitieron, así se encuentran los decretos legislativos, los Decretos del Congreso de la República, los Decretos Presidenciables, los Decretos Gubernativos y los Decretos Leyes”.⁸

Otra fuente de gran importancia, la constituyen los reglamentos y los acuerdos de ésta última un tanto confusa en la práctica como consecuencia que los reglamentos se publican a través de acuerdos. De éstos existen diversos tipos, según la autoridad que los dicte, de allí que se identifican como de Acuerdos Gubernativos, Acuerdos Presidenciables y Acuerdos Ministeriales, los cuales contienen temas de variada índole, tales como: reglamentos, declaraciones, derechos, procedimientos, condecoraciones, nombramientos, exoneraciones, creación de oficinas estatales o de comisiones, definición de funciones. Las entidades descentralizadas y autónomas y los Organismos Legislativo y Judicial también emiten acuerdos dentro del campo de sus atribuciones administrativas.

Las demás fuentes formales también tienen aplicación dentro de la administración pública, aunque una más que otras, dependiendo de las circunstancias y casos concretos.

⁸ Rochild Alessandro, **Tratado teórico y práctico de derecho administrativo francés**. Pág. 82

1.7. Derecho administrativo en Guatemala

El derecho administrativo, es la rama del derecho público que tiene por objeto la administración pública, entendida como actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos.

Existe actividad administrativa en los tres principales organismos del Estado de Guatemala y en cada uno de ellos emana jerárquicamente una estructura subordinada e interrelacionada con actividades diversas. La actividad administrativa del Organismo Ejecutivo, es la única que se denomina administración pública, no obstante que actividad administrativa existe, también en las organizaciones autónomas y descentralizadas del Estado de Guatemala. Técnicamente, la denominación correcta es administración Pública del Estado de Guatemala.

La administración pública en Guatemala, busca servir a los guatemaltecos, persigue la realización del bien común, es servicio a cargo de personas que ejecutan funciones administrativas para el bienestar y la vida de los guatemaltecos. Este propósito se cumple por medio del buen funcionamiento de los órganos administrativos.

La actividad administrativa equivale a la actividad puramente material que puede ser interna, externa, reglada y discrecional. Con relación a la actividad material interna se

lleva a cabo dentro de la organización, no se proyecta fuera o al externo de la organización. Al no encontrarse fuera de la organización, no afecta intereses, derechos y libertades de los particulares y otras organizaciones públicas o privadas.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo uno considera el bien común como el fin supremo del Estado de Guatemala.

La administración pública es la actividad que busca servir a los habitantes del Estado de Guatemala, persigue la realización del bien común, es servicio a cargo de personas (funcionarios y empleados) que ejecutan funciones administrativas con efectividad.

En los Estados modernos tanto la administración como la jurisdicción se encuentran reguladas por una normativa y cabe distinguir ambas funciones en razón de lo siguiente: al ejercitar la función de juzgar, el Estado persigue la realización de los derechos controvertidos o inciertos; al ejercitar la vía administrativa, tiende a realizar intereses generales. En esta línea señalada, las acciones fundamentales que la administración lleva a cabo son las siguientes:

- a) “Acción de garantía: Mediante este procedimiento la administración fija el marco de la vida colectiva; establece el orden de convivencia, garantizando cuáles son los ámbitos dentro de los que pueden desarrollarse las iniciativas

privadas y cuales las posibles conductas de los particulares, los que se realiza manteniendo la tranquilidad y el orden público o definiendo derechos, como en el caso del urbanismo, o limitando posibilidades de actuación, como cuando tasa un precio.

b) Acción de prestación: Tiene por finalidad entregar a sus destinatarios ciertos bienes o prestar determinados servicios. Los puede ofrecer la administración en el mercado, en régimen de derecho privado o mediante un concesionario al que fija pautas de actuación, o bien puede ejecutar el servicio público de forma directa y como tal administración.

c) Acción de estímulo: La administración incita a los particulares a que cumplan actividades concretas de interés público mediante subvenciones, créditos, desgravaciones o exenciones fiscales, recursos estos muy utilizados en materia de urbanismo⁹.

⁹ Bielsa Rafael, **Principios de derecho administrativo**. Pág. 132

1.8. Administración pública

La administración pública constituye el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin, a través de los servicios públicos, que es el medio que dispone la administración pública para lograr el bienestar general, regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo.

El Estado desarrolla su actividad coactiva por medio de sus funciones, la legislativa que tiene como acto básico la creación de la ley, la función administrativa el acto administrativo y la función jurisdiccional la sentencia.

La función administrativa es la que normalmente comprende al Organismo Ejecutivo, que se realiza por medio de un orden jurídico determinado (el derecho administrativo) y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de política o control.

La función administrativa es regulada por el derecho administrativo, que forma el conjunto de normas que rige, necesariamente a la administración pública y demás actividades relacionadas con la función administrativa, que corresponde al Ejecutivo.

El Organismo ejecutivo se integra con todos los órganos a los que se encomienda la función administrativa, que resuelve a través de actos administrativos, con alcances jurídicos muy variados. La función administrativa consiste en la toma de decisiones particulares, que crean situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de acto condición y de actos subjetivos y que se encamina a la satisfacción de necesidades generales de interés público.

Para el tratadista Meza Duarte, la función administrativa se enmarcan elementos importantes:

- a)** “Es una función del Estado, encomendada, por regla general al Organismo Ejecutivo.

- b)** Se ejecuta bajo un orden jurídico de derecho público.

- c) La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que puede ser oficiosa o a iniciativa del particular.”¹⁰

La función administrativa es en esencia el que hacer de la administración pública e implican también los pasos que la buena administración debe desarrollar para su buen funcionamiento, en una forma técnica y acorde a los principios que inspira la función administrativa.

Se puede decir que la administración pública, sus órganos y entidades es un medio por el cual el Estado ejecuta su actividad.

La administración pública se presenta en sus varios aspectos:

- a) Como sujeto, es un complejo de órganos armonizados, constituidos, unidos por relaciones de jerarquía y de coordinación, lo que se le denomina la jerarquía administrativa, aunque no todos los órganos administrativos son órganos jerarquizados.

¹⁰ Meza Duarte, Eric, **Manual de derecho administrativo**, Pág. 200

- b)** En su objeto, que la acción, la actividad encaminada al cumplimiento de finalidades, como ya lo indicamos el bienestar de todos.
- c)** Regulada estructuralmente en su competencia por el derecho administrativo, pues dentro del derecho administrativo encontramos toda la regulación legal que entraña los principios, normas, regulación de relaciones, control, etc.

1.8.1 Elementos de la administración pública

Entre los elementos más importantes de la administración pública se pueden mencionar los siguientes: el órgano administrativo, la actividad que la administración realiza, la finalidad que pretende el Estado, a través de la administración y el medio que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos.

1.8.1.1. El órgano administrativo

Son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.

La calidad de órgano deriva directamente de la propia Constitución; la persona jurídica estatal no necesita un acto de determinación, pues el órgano **integra** la estructura de la

persona, forma parte de ella, nace con ella, es ella en cierta medida, pues el órgano vale tanto como el instrumento o medio de acción, a través del cual el Estado se desenvuelve como sujeto de derecho.

1.8.1.2. La actividad

La actividad que realizan los órganos administrativos se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales está obligada la administración pública, para el logro de su finalidad. El servicio público se debe comprender como el instrumento, vehículo o medio del que dispone la administración para el logro de su propósito.

1.8.1.3. La finalidad

La administración pública tiene una finalidad y podemos afirmar que es el bien común o bienestar general de toda la población. En La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo número uno se hace mención de este elemento: “El estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.”

1.8.1.4. El medio

El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el servicio público. Significa esto que el servicio público se entiende como “El medio de que dispone la administración pública para el logro de su finalidad.” La administración pública va a desarrollar su actividad, a través del servicio público.

1.8.2 Antecedentes de la administración pública en Guatemala

1.8.2.1. Etapa indígena

“Las comunidades indígenas constituyen formaciones pre estatales en que el gobierno y la religión conformaron una misma entidad, o donde el rey o príncipe ejerce funciones de señor y de jefe del ejército, apoyándose en cierta administración cuya precisión a estas alturas sólo es posible aplicando la analogía o formaciones pre estatales europeas y americanas. Con estas bases, es posible intentar reconstruir en parte la administración indígena” ¹¹

¹¹ Castillo González, Jorge Mario, **Derecho administrativo**. Pág. 144

Los datos reunidos hasta la fecha permiten afirmar que los mayas alcanzaron un desarrollo equivalente a la actividad pre estatal material, no formal, con cierta administración confundida o mezclada con la legislación y la justicia.

“Los elementos de la ciudad estado pueden servir para detectar otros elementos que también debieron existir en las comunidades indígenas. En tal sentido, la ciudad estado romana, al principio denominada civitas, después republicana o cosa común a los ciudadanos. La polis o sea el Estado, constituye un concepto idéntico al de ciudad. Tanto griegos como romanos no contaron con un Estado como el actual; sin embargo, los pre-estados de ambos, igual que el pre-estado maya, equivalían a organización de la ciudad y como consecuencia, los bienes pertenecen en común a los habitantes de la ciudad-estado, es decir, a griegos, romanos o mayas”¹² Con respecto a la dinastía del pueblo maya conquistador, constituye la organización suprema del poder público y de la administración indígena, lo que permite afirmar, que entre los mayas existió un gobierno basado en la jerarquía y que ésta, operaba basada en la dinastía. En cada pueblo debió existir una dinastía propia y cada uno, con su propia jerarquía, lo que le dio realce a dicha población, puesto que los mayas contaban con una organización bien estructurada.

¹² Ibid. Pág., 145

1.8.2.2. Etapa colonial

La conquista española, consumada entre los años de 1,523 y 1,524 significa la sustitución de la organización militar y religiosa de los indígenas, principalmente en los pueblos quiché, cakchiquel y tzutuil. Este hecho equivale a la destrucción del poder político-religioso que durante siglos gobernó en las comunidades indígenas.

El estudio de otras comunidades indígenas puede ayudar a encontrar los elementos y características de las comunidades indígenas guatemaltecas en el campo administrativo, por ejemplo, el estudio de los incas. No existe evidencia de que, los mayas llegaran a constituir un imperio, que luego de conquistar un territorio ordena trabajar las tierras conquistadas y construir acequias de agua. Se supone que igual cosa hacen los mayas conquistadores. Después de consumada la conquista, los incas pasan a ser dueños supremos de las tierras conquistadas y de las aguas. Algo semejante hicieron los mayas, con la variante que atribuyen la propiedad de la tierra y del agua al sacerdote-gobernante y su familia.

La administración colonial dura aproximadamente tres siglos y no se puede explicar ni entender sin algún conocimiento del Estado existente de España al momento de producirse la conquista. Para el año 1500, en España se efectuaba el proceso de pasar del feudalismo al Estado-Nación. Los reyes católicos habían cimentado su poder sobre

casi toda la península y la hegemonía política de los señores feudales comenzaba a declinar.

Los españoles introducen por medio de su legislación el régimen de propiedad privada individual, dejando por un lado el tradicional derecho de propiedad en común de los indígenas, despojándolos de la tierra que habían ocupado durante siglos, aplicándoles el principio de propiedad exclusiva para los españoles, criollos y mestizos. Durante la colonia, la actividad administrativa es realizada por cuatro instituciones: la monarquía, la Casa de Contratación de Sevilla, el Consejo de Indias y la Junta de Guerra.

En la administración colonial las autoridades emplean como documentos oficiales las ordenanzas reales, las órdenes reales, las cartas reales y los autos reales. Los autos equivales a informes administrativos sobre agricultura, industria, régimen de trabajo, repartimientos y comercio en las zonas territoriales de la colonia. En la práctica, tales informes representan el antecedente de los dictámenes de las asesorías o de los estudios de planificación económica.

Vista la estructura administrativa, la administración colonial se organiza en dos niveles: La administración central; y la administración territorial local. En resumen, la administración colonial corresponde a una comunidad pre-estatal de avanzada organización. El poder público se concentra en el monarca y en sus representantes en

la colonia. No existe separación de funciones. Las autoridades centrales y territoriales ejercen cierto y limitado poder de decisión, discrecional por causa de la distancia entre la colonia y la metrópoli. La administración colonial como tal, no clasifica entre un tipo definido debido a que desde la transición hasta su final, adopta formas administrativas indígenas con fines puramente utilitarios, adaptándolas primero y desconociéndolas después, siempre buscando la supervivencia, la explotación humana y el saqueo de los recursos naturales. La administración colonial no persigue el bien común, y este es desconocido por los intereses y necesidades de los conquistadores y de la corona española. La administración colonial exclusivamente centralizada sustituye al sacerdote gobernante o cacique, por el monarca.

1.8.2.3. Etapa independiente

Para el autor Jorge Castillo la etapa independiente se refiere a que: “El 15 de septiembre de 1821 se produce el hecho histórico de la independencia. Este hecho histórico importante se convierte en la base de la administración independiente y se divide en dos etapas: El Estado Federal y el Estado de Guatemala. En esta etapa, la administración indígena abarca las actividades administrativas, legislativas y jurisdiccionales, no existe razón para suponer que la administración surge primero después porque debe surgir al mismo tiempo que las otras funciones”.¹³

¹³ **Ibid.** Pág. 151

Continúa dicho autor manifestando que: “Al declararse la independencia, las ex colonias pasan a formar parte del Estado federal, un Estado que tuvo la pretensión de ser monárquico sin monarca. Administrativamente, el ideal independentista liberal tiene por objeto la destrucción de toda la organización colonial y este objetivo lleva a crear una nueva organización administrativa basada en los Ministerios de Gobernación, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucciones, de Hacienda y Guerra y de Relaciones Exteriores. También se dio la administración civil, administración religiosa y administración militar”.

El Estado de Guatemala, formalmente se basa en la separación de poderes y materialmente, se basa en la dictadura, el centralismo y el caudillismo. Estos elementos corresponden al pre-estado. La administración independiente, por lo tanto, es discrecional y arbitraria, bajo la autoridad y responsabilidad del caudillo y de grupos oligarcas y religiosos

1.8.2.4. Etapa liberal

La etapa liberal se desarrolló durante los gobiernos de los Presidentes Miguel García Granados y Justo Rufino Barrios. Sobre el gobierno de éste último se dice que: “Esta administración desarrolla la estructura estatal. Aparte de la Presidencia de la República, organiza siete Ministerios de Estado: de Gobernación y Justicia; Educación

Pública; Fomento; Hacienda y Crédito Público; Guerra; Relaciones Exteriores y Agricultura”¹⁴

La administración liberal busca el bienestar público derivado de la agricultura y la educación. El estado liberal impone bienestar público por medio de la dictadura, sin consultar a los ciudadanos.

También impone a los ciudadanos lo que el Presidente de la República de Guatemala considera que puede ser su bienestar. Durante la administración liberal, la administración territorial o local continúa basándose en departamentos y municipios y éstos comprenden ciudades, villas, pueblos, aldeas y caseríos

Al fallecer el General Justo Rufino Barrios, provisionalmente asume el poder Alejandro Sinibaldi en el año de 1885 y más tarde convoca para elegir Presidente con la finalidad de cumplir el segundo período constitucional, pero en junio de 1887, irrumpe arbitrariamente el General Manuel Lisandro Barillas asumiendo en consecuencia el Ejecutivo el poder supremo del país y nuevamente queda en suspenso la posibilidad de un régimen constitucional. En el año de 1889, entra en vigencia la Constitución Política que respalda a todas las dictaduras liberales.

¹⁴ **Ibid.** Pag.154

Los gobernantes que sucedieron a Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico, implantan políticas que restringen determinados derechos, garantías y libertades para mantener el poder, pero curiosamente desprovistas del intervencionismo liberal.

1.8.3. Sistemas de organización de la administración pública

La administración pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad en forma rápida, eficaz y conveniente. Para ello se ha tratado, a través del desarrollo de la administración pública de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado. Rafael Godínez Bolaños citado por Calderón Morales, establece que: “Los sistemas de organización de la administración pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo, y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente los fines, cumplir las obligaciones del Estado, señalados por la Constitución Política de la República”.¹⁵

Existen cuatro formas de organización administrativa, las cuales son:

¹⁵ Calderón Morales, Hugo, **Derecho administrativo I**. Pág. 130

1.8.3.1. La centralización

Es aquella forma de organización administrativa que tiene lugar cuando los órganos de la administración tienen una relación de dependencia y subordinación directa e inmediata con el órgano superior de la misma. Se caracteriza principalmente por dos circunstancias:

- Todas las funciones estatales se concentran en un órgano superior, ejerciendo todas las facultades públicas: decisión, revisión, mando, vigilancia, disciplina y nombramiento.
- Existe una relación de jerarquía entre los órganos inferiores con el superior. Ese órgano superior jerárquico o Jefe supremo de la administración pública lo constituye el Presidente de la República como titular del Organismo Ejecutivo.

1.8.3.2. La desconcentración

Es aquella forma de organización administrativa que tiene lugar cuando, a un órgano inferior se le confieren ciertos poderes de administración del que jerárquicamente depende, para que los ejerza a título de competencia propia, bajo determinado control del órgano superior. Se caracteriza principalmente por cinco circunstancias:

- Existe una independencia relativa o parcial, pues aún existe vínculo de dependencia entre el órgano superior y el inferior.
- La competencia del inferior es limitada, pues las facultades son dadas en cierta materia generalmente en la prestación de servicios públicos específicos en sus demás actividades el órgano está centralizado.
- El traspaso de poderes debe tener origen legal.
- El órgano superior es quien nombra a su personal y el que ejerce control sobre la actividad que el órgano desconcentrado desarrolla en ejercicio de los poderes que le fueron dados.
- Al órgano desconcentrado se le puede otorgar cierto patrimonio y manejo autónomo de su presupuesto. Los autores del derecho administrativo sitúan la desconcentración administrativa como un punto intermedio entre la centralización y la descentralización.

1.8.3.3. La descentralización

Es aquella forma de organización administrativa que tiene lugar cuando el Estado otorga facultades y atribuciones determinadas a un órgano administrativo, quien actúa con independencia funcional al contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, a efecto de prestar ciertos servicios públicos a la colectividad. Calderón Morales establece que estos servicios se caracteriza principalmente por seis circunstancias:

- “El órgano central le ha transferido a los órganos, descentralizados los poderes de decisión y de mando.
- Sin perder su calidad de estatal, el órgano descentralizado goza de independencia administrativa es decir, que realiza todas sus funciones sin depender directamente del gobierno central, sin perjuicio a que en ciertos casos se ejerza determinado control o vigilancia.
- Para ejercer mejor sus facultades y atribuciones el Estado a través de la ley ordinaria le ha dado personalidad jurídica y patrimonio propio para que puedan ejercer derechos y contraer obligaciones por si mismos, es decir, que se crea una nueva persona jurídica de carácter público distinta del Estado, pero parte de la estructura estatal.

- Poseen un régimen jurídico propio, constituido por su Ley Orgánica la cual regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad.
- Pueden manejar su presupuesto con el objeto de que administren sus recursos y realicen sus actividades económicas por sí mismos, sin embargo, esta independencia financiera es relativa, pues deben hacerlo conforme a su Ley Orgánica, Ley Orgánica del Presupuesto, el Presupuesto General del Estado, La Ley de Contrataciones del Estado, sus estatutos y reglamentos propios, además de la vigilancia que debe mantener por mandato constitucional la Contraloría General de Cuentas.
- Pueden emitir sus propias normas jurídicas (estatutos y reglamentos), pero sin violar la ley orgánica que las creó ni la Constitución Política de la República.”¹⁶

Por su parte Calderón Morales indica que existen tres clases de descentralización:

- a) “Descentralización por servicio técnica o institucional: se da cuando la administración pública no toma en cuenta una determinada demarcación

¹⁶ **Ibid.** Pág. 135

territorial sino el ámbito de necesidades a llenar para cumplir con un servicio público técnico y específico.

b) Descentralización por colaboración, funcional o corporativa: se da cuando la administración pública autoriza a organizaciones privadas para hacerlas participar en el ejercicio de la función administrativa, o sea, prestar determinados servicios públicos.

c) Descentralización por región o territorial: se da cuando la administración pública establece una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos dentro de determinada área geográfica.”¹⁷

1.8.3.4. Autonomía

Es aquella forma de organización administrativa que tiene lugar cuando el Estado por disposición de la ley transfiere determinadas facultades y atribuciones a un órgano administrativo, otorgándole personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de las mismas, actuando con plena independencia funcional y autofinanciamiento (autarquía). Para Calderón Morales la autonomía se caracteriza principalmente por seis circunstancias:

¹⁷ **Ibid.** Pág. 136

- “Generalmente la autonomía es reconocida por la ley constitucional.
- Los órganos autónomos están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que sin perder su calidad estatal constituyen una persona jurídica de carácter público distinta del Estado, contando con capacidad para tomar sus propias decisiones y gestionar sus asuntos por sí mismos.
- Su grado de emancipación funcional, administrativa y financiera es mayor que la descentralización, pues tiene como elemento esencial la autarquía, lo cual les permite el autofinanciamiento, gozando de independencia económica al disponer libremente de sus propios recursos captarlos por sí mismos sin depender del Presupuesto General del Estado.
- Las entidades autónomas no dependen del Organismo Ejecutivo, el cual no ejerce ninguna clase de control político o financiero, pues no administran fondos públicos sino privados.

- Los órganos autónomos pueden designar a sus propias autoridades, teniendo su propio representante legal y se rigen por sus propias leyes, lo que los faculta a crear sus estatutos y reglamentos.”¹⁸

se considera que, en nuestro medio, técnicamente, no existe una verdadera autonomía, ya que las entidades denominadas autónomas carecen de suficientes ingresos propios, por lo que se encuentran presupuestadas, dependiendo así financieramente del Estado, por lo que al captar fondos públicos son fiscalizadas por mandato constitucional por la Contraloría General de Cuentas de la Nación. Así también, el órgano central ejerce control sobre las mismas y en algunos casos dependen del nombramiento de funcionarios por parte del ejecutivo, es por ello que se menciona una semiautonomía.

1.9. Actividad de la administración pública

El tratadista Alessandro Rochild, define a la actividad de la administración pública, como “el conjunto de tareas y atribuciones propias que realiza el Estado en el ejercicio de la función administrativa”.¹⁹ Menciona Castillo González que: “La actividad administrativa del Estado se somete a la ley a consecuencia de basarse en el orden jurídico”.²⁰ Actividad administrativa existe en todos los Organismos del Estado. La

¹⁸ **Ibid.** Pág. 140

¹⁹ Rochild Alessandro, **Tratado teórico y práctico de derecho administrativo francés.** Pág. 107

²⁰ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho Administrativo I.** Pág. 104-106

actividad administrativa del Organismo Ejecutivo recibe el nombre de administración pública. Actividad administrativa también existe en las organizaciones autónomas y descentralizadas que también forman parte del Estado.

1.10. Principios fundamentales de la administración pública

Toda actividad administrativa del Estado debe fundarse en ley, como medio para establecer y consolidar el estado de derecho. Universalmente se acepta que la actividad administrativa de las organizaciones públicas debe estar basada en la ley. Este es el origen del principio de legalidad administrativa. La actividad administrativa se basa en ley, pero la inexistencia total parcial de la ley autoriza al funcionario o al empleado, a tomar decisiones con libertad total, o sea con total discrecionalidad. Este es el origen de la juridicidad. Para Castillo González existen dos principios fundamentales en la función administrativa:

- a) “El principio de legalidad: consiste en que toda la actividad administrativa de las entidades públicas debe estar sometida a lo que establecen las leyes vigentes y positivas del Estado. Tiene su fundamento en la ley y la autoridad no puede actuar si no existe una norma legal o reglamentaria que le otorgue competencia para ello, es decir que el titular del órgano administrativo para realizar cualquier acto o resolver cualquier situación no puede salirse de lo que la norma establece.

La legalidad persigue dos objetivos primordiales: a) Dar seguridad jurídica a los habitantes del Estado; y b) Dar firmeza a las decisiones administrativas.

b) El principio de juridicidad o de juricidad: surge gracias a la preocupación de erradicar la discrecionalidad, teniendo por finalidad consolidar el sometimiento al derecho de todas las organizaciones públicas. Consiste en que a falta de ley que regule determinado asunto o caso concreto, el funcionario o empleado público no puede actuar o resolver en forma arbitraria, sino debe aplicar los principios generales y las instituciones doctrinarias del derecho administrativo. Esta aplicación se hace con la observancia de ciertos parámetros de las leyes existentes, pues si bien es cierto que no existe ley aplicable tampoco puede actuar o resolver en contra o fuera de la misma. Se fundamenta en el hecho de que es obligación del Estado resolver los problemas que se le presenten, dándole al titular del órgano administrativo un campo más amplio para poder actuar.”²¹

Existen ciertas diferencias entre el principio de legalidad y el principio de juridicidad:

- La legalidad obliga a la administración a someter toda su actividad a la ley, mientras que la juridicidad obliga a la administración a someter toda su actividad al derecho administrativo.

²¹ **Ibid.** Pág. 108-115

- La legalidad siempre estará legislada, mientras que la juridicidad puede o no estarlo.
- La legalidad funciona con la escala jerárquica de las leyes que existen en cada Estado, mientras que la juridicidad prescinde de esta escala y funciona ante los vacíos o deficiencias de la legalidad.
- La juridicidad perfecciona la legalidad; y la legalidad se consagra en los Estados aunque tiende a desaparecer; mientras que la juridicidad se consagra en los Estados de facto de hecho, o con poca tradición democrática.

1.11. La estructura de la administración pública de Guatemala

La administración pública, es la administración del Estado de Guatemala, el cual dentro de su régimen político adopta el de la división de poderes, de conformidad con los Artículos 140 y 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala, lo que permite construir la estructura de la administración pública de la manera siguiente:

1.11.1. Organismo Legislativo

El Organismo Legislativo está formado por el Congreso de la República de Guatemala que está integrado por los diputados, su principal atribución es la de crear y derogar leyes. Su base legal está regulada principalmente en los Artículos del 157 al 181 de la Constitución Política de la República de Guatemala y por su propia ley denominada Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala. Sus principales órganos son: El Pleno, la Junta Directiva, la Presidencia, la Comisión Permanente, la Comisión de Trabajo, Comisión de Derechos Humanos, las Comisiones Extraordinarias, las Específicas y la Junta de Jefes de Bloque.

1.11.2. Organismo Ejecutivo

Es el organismo principal de la administración pública por eso le está encomendada la función administrativa preferentemente, también realiza la función política o de gobierno. Su denominación proviene de una de sus atribuciones primordiales: ejecutar las leyes del país, o sea, hacer que las mismas se cumplan en materia administrativa. Su base legal se encuentra regulada principalmente en los Artículos del 182 al 202 de la Constitución Política de la República de Guatemala y por su propia ley denominada Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República de

Guatemala. Por estar adecuado a un sistema republicano presidencialista se encuentra integrado por: Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Secretarías de la Presidencia, Ministerios de Estado, Viceministerios de Estado, Direcciones Generales, Gobernaciones Departamentales, y Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Alrededor del Organismo Ejecutivo, giran otras entidades u órganos estatales que no son parte del poder central, pero que se ubican dentro de la administración pública, estas son las denominadas instituciones descentralizadas y autónomas.

1.11.3. Organismo Judicial

El Organismo Judicial está integrado por la Corte Suprema de Justicia y los tribunales de Justicia establecidos por la ley, su principal atribución es ejercer la función jurisdiccional que consiste en la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, es decir, en la facultad que tiene el Estado a través de sus órganos respectivos de administrar justicia y aplicar las ley a casos concretos. Se encuentra integrado por los Magistrados y Jueces. Su base legal está regulada principalmente en los Artículos del 203 al 222 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en su propia ley denominada Ley del Organismo Judicial, Decreto número 2-89 del Congreso de la República. Hay tres tipos de unidades que componen la estructura orgánica del Organismo Judicial: De conformidad con el Organigrama elaborado por la Unidad de Modernización del Organismo Judicial, se indica que: Las unidades con

función judicial (Jurisdicción Ordinaria): Corte Suprema de Justicia, Salas de la Corte de Apelaciones de los Ramos Civil y Penal, Juzgados de Primera Instancia de los Ramos Civil y Penal, Juzgados de Paz o Juzgados menores de los Ramos Civil y Penal.

A través de dicho organigrama, las unidades con función judicial (Jurisdicción Privativa): Tribunales de Amparo, Tribunales de Exhibición Personal, Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, Salas de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social. Juzgados de Trabajo y Previsión Social. Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunales de Familia, Tribunales de Primera y Segunda instancia de Cuentas, Tribunal y Juzgados de Menores, Juzgados de Ejecución y Tribunales del Ramo Mixto.

Siguiendo la estructura del referido esquema, las unidades con función administrativa actualmente están organizadas bajo un sistema gerencial, y, en general comprende: Corte Suprema de Justicia, Secretaría de la Corte Suprema de Justicia, Presidencia del Organismo Judicial,, Secretaria de la Presidencia, Asesoría Jurídica, Auditoría Interna, Supervisión General de Tribunales, Instituto de Capacitación, Gerencia General, Equipo Gerencial, Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional, Secretaría de Información Institucional, Gerencia de Recursos Humanos, Gerencia Financiera, Gerencia Administrativa y Gerencia de Comunicación Social. Entre otros se encuentran: Archivo General de Protocolos, Archivo General de Tribunales, Registro de Procesos Sucesorios, Centro Administrativo de Gestión Penal, Centro de Servicios Auxiliares de

la Administración de Justicia Civil y Laboral, Escuela de Asuntos Judiciales, Centro de Mediación y Conciliación del Organismo Judicial.

A los tres Organismos del Estado se les denomina órganos principales o primarios, puesto que son los de mayor relevancia dentro de la estructura estatal. Entre los mismos no debe existir subordinación, sino una recíproca coordinación y colaboración. En su conjunto forman la administración del Estado de Guatemala.

Existen otros órganos paralelos e independientes a los tres Organismos del Estado, denominados órganos especiales, secundarios o de control, los cuales cuentan con un fundamento constitucional, y leyes propias que los instituyen y regulan. Sus funciones esenciales son el de dar consulta o asesoría a los Organismos del Estado, o bien, prestar el control político y jurídico de la legalidad y juridicidad de los actos realizados por los mismos. Estos son:

1. El Tribunal Supremo Electoral: Artículo 223 de la Constitución Política de la República de Guatemala y Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente).
2. La Contraloría General de Cuentas: Artículos 232 al 236 de la Constitución Política de la República de Guatemala y Ley Orgánica de la Contraloría General

de Cuentas (Decreto número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala).

3. El Ministerio Público. Artículo 251 de la Constitución Política de la República de Guatemala y su Ley Orgánica del Ministerio Público (Decreto número 512 del Congreso de la República de Guatemala).
4. La Procuraduría General de la Nación. Artículos 252 de la Constitución Política de la República de Guatemala y Decreto número 512 del Congreso de la República de Guatemala.
5. La Corte de Constitucionalidad: Artículos 268 al 272 de la Constitución Política de la República de Guatemala y Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (Decreto número 1-80 de la Asamblea Nacional Constituyente).
6. La Procuraduría de los Derechos Humanos: Artículos 274 al 275 de la Constitución Política de la República de Guatemala y Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los

Derechos Humanos (Decreto número 54-86 del Congreso de la República de Guatemala).

7. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo: Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

CAPÍTULO II

2. Recursos administrativos

Una de las funciones de la administración pública, es el control administrativo, es decir, la medición de los resultados actuales y pasados en relación a los esperados, ya sea total o parcial, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes. Este control para su finalidad, debe estar claramente establecido y existir una normativa legal precisa que asegure que éstos sean efectivos.

Para el efecto existen distintos medios de control entre los cuales se mencionan:

- a)** Control interno: el que se realiza internamente dentro de la administración Pública, por los órganos superiores sobre los subordinados.

- b)** Control judicial: el que se ejerce ante los tribunales de justicia, como el recurso de lo contencioso administrativo, la acción constitucional de amparo, el juicio de cuentas, etc.

- c)** Control Constitucional: el que ejerce la Corte de Constitucionalidad, para que la administración pública y otros órganos del Estado no vulneren con sus actos preceptos y garantías que la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza.

- d)** Control del gasto público: el que ejerce la Contraloría General de Cuentas dirigido principalmente a las administraciones de rentas departamentales, y a las administraciones municipales.

- e)** Control parlamentario: lo ejerce el pleno del Congreso de la República sobre los ministros de Estado o viceministros en funciones de ministro, mediante la interpelación y la citación.

- f)** Control Directo: este control lo ejercen los particulares sobre los actos de la administración pública, a través de los recursos administrativos.

Para los efectos de la presente investigación analizaremos lo que respecta al medio de control directo

2.1. Concepto

Los recursos administrativos, son un medio de control directo o una facultad que la ley otorga a los particulares, para oponerse a las resoluciones o actos de los órganos administrativos.

Para Gabino Fraga, citado por Hugo Calderón Morales establece que: “el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.”²²

Para el tratadista guatemalteco Meza Duarte, “el recurso administrativo es aquel medio legal, por el que un particular afectado, acude ante la propia administración para que ésta, en instancia administrativa, revise un acto suyo o de un órgano subalterno, que aquél considera lesivo y lo deje sin efecto o modifique de conformidad con su interés personal.”²³

²² Calderón Morales, Hugo, **Derecho administrativo I**. Pág. 189

²³ Meza Duarte, Eric, **Manual de derecho administrativo**. Pág. 223

Por su parte, Jorge Mario Castillo González define “el recurso administrativo, como el procedimiento que formula objeciones a la decisión administrativa con forma de resolución administrativa, a la que imputa algún defecto de forma y de fondo, con la finalidad de corregir o eliminar ese defecto.”²⁴

Se concluye estableciendo que, los recursos administrativos son aquellos medios de control directo que la ley otorga a los particulares, para oponerse a las resoluciones o actos de la administración pública cuando afecten sus intereses, en virtud de adolecer de algún defecto de forma o de fondo y obtener en los términos legales de la autoridad administrativa que la emitió o de la superior, una revisión del acto a fin de que dicha autoridad, lo modifique, lo revoque o anule en caso de comprobarse su ilegalidad.

Los recursos administrativos se tramitan y resuelven dentro de la esfera de la administración pública y se denomina vía administrativa, la que es imperativo agotar de conformidad con la ley, para poder optar a la vía judicial a través del proceso de lo contencioso administrativo.

2.2. Elementos

Dentro de los elementos más importantes de los medios de impugnación o recursos administrativos, se encuentran los siguientes:

²⁴ Castillo González, Jorge Mario, **Ob. Cit.** Pág. 98.

2.2.1. La resolución administrativa que afecta al interesado

Necesariamente tiene que existir una resolución, la que debe estar legalmente notificada que afecte los derechos e intereses de los particulares y que no haya adquirido la calidad de una resolución firme, es decir que no ha transcurrido el plazo para poder plantear la impugnación o recurso, siendo estos los parámetros para determinar el plazo para ejercer los derechos pertinentes, atendiendo al principio procesal de preclusión.

2.2.2. Autoridad impugnada

Para que se pueda impugnar una resolución administrativa, necesariamente queda condicionada a que la misma la haya emitido un órgano administrativo, el cual ejerce una competencia administrativa, condición necesaria para que la resolución administrativa sea impugnada. Toda resolución administrativa o acto que no sea emitido por quien ejerce la competencia, no constituye acto administrativo.

2.2.3. Existencia legal del medio de impugnación

Legalmente debe existir el medio de impugnación, pues de lo contrario no existe forma de impugnar, debe estar debidamente reglado en la resolución administrativa que afecte los derechos e intereses del particular.

2.3. Naturaleza jurídica

Los estudiosos del derecho administrativo coinciden en considerar, en su mayoría, que la naturaleza jurídica del recurso administrativo es que este es un acto. Lo fundamental de considerar al recurso administrativo como acto, es que este va a producir efectos jurídicos, en consecuencia, va a motivar a la autoridad a gestionar el procedimiento respectivo.

2.4. Características

El autor Calderón Morales establece las características de los recursos administrativos que se indican a continuación:

- a. “La existencia de una resolución administrativa, cuyos efectos jurídicos lesionen aparentemente intereses de un particular o administrado.

- b.** Un órgano administrativo, que conforme a la ley deba conocer y decidir sobre el recurso administrativo planteado, dotado de competencia.

- c.** El plazo fijado por la ley, dentro del cual se debe interponer el recurso administrativo, así como el plazo con que cuenta la autoridad administrativa para resolver.

- d.** Los requisitos: se refiere a las formalidades que deben cumplirse en el escrito de interposición del recurso, debidamente impuestos mediante la ley o reglamento respectivo.

- e.** Un procedimiento: aquella serie de pasos o fases que necesariamente la autoridad administrativa y los administrados deben observar para el conocimiento y resolución del recurso respectivo.

- f.** La obligación legal de resolver: esta obligación se circunscribe a lo que establece la ley y específicamente a lo determinado el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala.”²⁵

²⁵ Calderón Morales, Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 194

2.5. Principios rectores

Los principios son aquellas directrices que nos muestran el fundamento de una institución. Son líneas matrices orientadoras sobre el fin, función general y objetivo de una determinada institución.

Entre los principios rectores de los recursos administrativos se pueden mencionar los siguientes:

2.5.1. Antiformalismo

Este principio es propio del derecho administrativo, por tanto, directriz de estos recursos. El derecho administrativo contiene normas que posibilitan al administrado el poder interponer su recurso, sin llenar más que las formalidades exigidas en la ley y los reglamentos, los cuales, atendiendo a la naturaleza de esta disciplina, son sencillos y de ninguna manera aparejan grados de dificultad en cuanto a tecnicismos jurídicos. Al respecto el Artículo 11 del Decreto Numero 119-96 del Congreso de la Republica de Guatemala, Ley de lo Contencioso Administrativo establece: en el Memorial de Interposición de los recursos de revocatoria y de reposición, se exigirán los siguientes requisitos:

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

Es de observar que si llegara a faltar uno de los requisitos exigidos por la norma precitada, la autoridad administrativa ante quien se interpone, tiene incapacidad jurídica de rechazar el escrito, al determinar el Artículo uno del mismo cuerpo legal en su último párrafo, que las peticiones planteadas ante los órganos de la administración pública, se

hará ante la autoridad con competencia para conocer y resolver. Cuando se hagan por escrito, la dependencia anotara limitada día y hora de presentación, además porque el Artículo 15 de la Ley de lo Contencioso Administrativo dispone que la autoridad en su resolución final, no se encontrara limitada a lo que haya sido expresamente impugnado o cause agravio al recurrente, sino deberá examinar en su totalidad a la juricidad de la resolución cuestionada. Es decir, si en un determinado caso el administrado no indico en su escrito cual es la resolución impugnada, esto no impide el conocimiento por parte del órgano administrativo.

De la misma manera, si se analizan otros cuerpos legales tales como el Código Tributario, la Ley de Contrataciones del Estado, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, entre otras, en materia de recursos de administrativos, se puede observar que en definitiva, si bien es cierto, se exigen requisitos para la interposición de los mismos, éstos de la misma manera que en la Ley de lo Contencioso Administrativo, deben darse el trámite respectivo.

Sin embargo, no deben incumplirse determinadas condiciones que puede haber viable un recurso administrativo como son las siguientes:

a. La condición para el ejercicio del recurso: la alegación de un derecho que debe ser protegido y el cumplimiento de esas mínimas formalidades acotadas con anterioridad.

b. Las condiciones para la admisión del recurso:

b.1 legitimación de las partes.

b.2 la existencia de un interés admisible en base a una resolución que afectan los derechos de un particular.

b.3 la existencia de un derecho aplicable a la relación existente, aplicado o interpretado inadecuadamente, en perjuicio del administrado.

El recurso debe interponerse por escrito en memorial de presentación en cumplimiento con lo establecido en los Artículos 2 ,7 y 11 de Ley de lo Contencioso Administrativo:

a) En papel corriente o papel español;

b) Se interpone en contra de una resolución de fondo; no obstante, en el caso eventual de que se notificara una providencia de trámite y esta contuviera alguna decisión desfavorable y el administrado planteara un recurso, el derecho de defensa obliga a la autoridad administrativa respectiva, a su trámite y resolución.

c) El memorial se dirige al órgano administrativo que la hubiere dictado.

2.5.1.1 Procedimiento para la interposición del recurso de revocatoria

Es el recurso administrativo por medio del cual se impugna un acto administrativo ante el superior jerárquico del órgano que emitió la resolución.

El Artículo siete de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece que el recurso de revocatoria debe plantearse ante la autoridad administrativa que dictó la resolución objeto de impugnación. Este recurso puede ser interpuesto por cualquier persona que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo, personal y directo en el procedimiento administrativo. Además, para que pueda actuar en el mismo, se exige que el sujeto particular que lo plantea cumpla con el requisito de la capacidad conforme el derecho civil. El órgano al que le corresponde resolver el recurso de revocatoria es el superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma del órgano que emitió la resolución impugnada.

La Ley de lo Contencioso Administrativo establece en la parte conducente de su Artículo siete que el plazo para interponer el recurso es dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución del acto objeto de impugnación.

El plazo se computa de conformidad con lo que establecen los Artículos 45, 46 y 48 de la Ley del Organismo Judicial.

El procedimiento del recurso de revocatoria se encuentra regulado por los Artículos 7, 8, 12, 13, 14, 15, 16 y 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

- a) Se inicia con la interposición del recurso, que se lleva a cabo por la presentación del memorial dirigido al órgano administrativo que hubiere dictado la resolución recurrida dentro del plazo de cinco días de notificada la resolución que daña los intereses del administrado, o que transcurran treinta días sin haber resolución por parte de la administración pública, dicho memorial debe cumplir con los requisitos a que se refiere el Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

- b) Si el memorial presenta errores o deficiencias que a juicio de la autoridad recurrida sean subsanables, ésta señalará un plazo prudencial, para que

el sujeto particular los subsane, (Art. 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo).

- c) Si el memorial presenta errores, deficiencias u omisiones insubsanables a juicio de la autoridad recurrida, ésta lo rechazará de plano.

- d) En caso de que la autoridad administrativa rechace para su trámite el recurso de revocatoria por errores o deficiencias subsanables, el sujeto particular puede interponer una acción constitucional de amparo, de conformidad con la parte final de la literal f) del Artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, a efecto de que una autoridad judicial emita una resolución en la que se admita para su trámite el recurso de revocatoria.

- e) Posteriormente a la resolución que le da trámite al recurso, la autoridad que dictó el acto administrativo elevará las actuaciones con informe circunstanciado al órgano administrativo superior, dentro de los cinco días siguientes.

f) Luego de que el expediente se encuentre en el órgano competente, se corren las audiencias siguientes:

- A todas las personas que hayan manifestado su interés en el procedimiento administrativo y hayan señalado lugar para recibir notificaciones;
- Al órgano asesor técnico o legal del sujeto administrativo que conoce del recurso, que corresponda según la naturaleza del acto impugnado.
- A la Procuraduría General de la Nación (PGN). Esta es la última audiencia que se corre a la Procuraduría General de la Nación por “tener a su cargo la función de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales”, (Artículo 252 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

Las audiencias se correrán en el orden anterior, en un plazo de cinco días en cada caso, tales plazos son perentorios e improrrogables.

g) Después de haberse evacuado las audiencias o de transcurrido su plazo y antes de emitir la resolución final, el órgano competente tiene la facultad

para ordenar la práctica de las diligencias que estime convenientes para mejor resolver, dentro de un plazo de diez días.

- h) Dentro del plazo de quince días de haberse celebrado las audiencias o de haber finalizado las diligencias para mejor resolver, el sujeto administrativo dictará la resolución final. Para el efecto, el referido sujeto no se encuentra limitado a lo que haya sido expresamente impugnado o cause agravio al recurrente, sino que deberá examinar en su totalidad la juridicidad de la resolución cuestionada, pudiendo revocarla, confirmarla o modificarla.

- i) Al transcurrir treinta días a partir de la celebración de la última audiencia o de la práctica de las diligencias para mejor resolver, sin que el órgano administrativo haya emitido resolución (se da el silencio administrativo), se tendrá por confirmado el acto impugnado y por agotada la vía administrativa, para el efecto de acudir a la vía contenciosa administrativa.

En virtud de lo preceptuado en el 2º. Párrafo del Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el sujeto particular, agraviado por el incumplimiento de dicha norma, tiene facultad de acudir a la acción Constitucional de amparo, según literal f) del Artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de

Constitucionalidad para que se fije un plazo razonable a efecto de que la autoridad administrativa resuelva y notifique el recurso de revocatoria.

De esta manera, el sujeto particular tiene la facultad de accionar en la vía contenciosa administrativa para obtener la declaración judicial del acto realizado por el órgano que actuó en perjuicio del interés particular de un administrado.

2.5.1.2. Procedimiento para la interposición del recurso de reposición.

El Artículo nueve de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece que el recurso de reposición debe plantearse ante la autoridad administrativa que dictó la resolución, que no tenga superior jerárquico. Este recurso puede ser interpuesto por cualquier persona que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo, personal y directo en el procedimiento administrativo.

Se puede decir que el recurso de reposición procede para la impugnación de las resoluciones emitidas por los ministros y autoridades administrativas superiores, individuales o colegiadas de entidades descentralizadas o autónomas, que no tengan jerárquico superior. El órgano administrativo que le corresponde resolver el recurso de reposición es el mismo ante el cual se plantea el recurso.

La Ley de lo Contencioso Administrativo en su Artículo nueve, establece que se debe interponer el recurso de reposición dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la resolución que se recurre.

El procedimiento del recurso de reposición se encuentra establecido en los Artículos 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 31 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

- a) se inicia con la interposición del recurso, que se lleva a cabo por la presentación del memorial dirigido al órgano administrativo que hubiere dictado la resolución recurrida. Dicho memorial debe cumplir con los requisitos a que se refiere el Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo ya mencionado anteriormente y, cuando proceda, es necesario que se ofrezcan pruebas de los hechos aducidos por el sujeto particular.
- b) Posteriormente a la resolución que le da trámite al recurso, el órgano competente corre las audiencias mencionadas.
- c) Después de haberse evacuado las audiencias o de transcurrido su plazo y antes de emitir la resolución final, el órgano competente tiene la facultad para ordenar

la práctica de las diligencias para mejor resolver, dentro de un plazo de diez días, dentro de la cual podrá realizar las diligencias que estime convenientes como:

- Que se traiga a la vista cualquier documento que crean conveniente para esclarecer el derecho del administrado o del interesado.

 - Que se practique cualquier reconocimiento o avalúo que consideren necesario.

 - Traer a la vista cualquier actuación que tenga relación con el expediente.
- d) Dentro del plazo de quince días de haberse celebrado las audiencias o de haber finalizado las diligencias para mejor resolver, el sujeto administrativo dictará la resolución final. Para el efecto, el referido sujeto no se encuentra limitado a lo que haya sido expresamente impugnado o cause agravio al recurrente.
- e) Al transcurrir treinta días a partir de la celebración de la última audiencia o de la práctica de las diligencias para mejor resolver, sin que el órgano administrativo haya emitido resolución (se da el Silencio Administrativo), se tendrá por

confirmado el acto impugnado y por agotada la vía administrativa, para el efecto de acudir a la vía contenciosa administrativa.

En virtud de lo preceptuado en el 2º. Párrafo del Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el sujeto particular, agraviado por el incumplimiento de dicha norma, tiene facultad de acudir a la acción Constitucional de Amparo, según literal f) del Artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad para que se fije un plazo razonable a efecto de que la autoridad administrativa resuelva y notifique el recurso de revocatoria.

De esta manera, el sujeto particular tiene la facultad de accionar en la vía contenciosa administrativa para obtener la declaración judicial del acto realizado por el órgano que actuó en perjuicio del interés particular de un administrado.

2.5.2. Prevalencia de la norma especial

Esta es una circunstancia que se configura dentro de las antinomias jurídicas. Generalmente se espera que exista una cohesión dentro de todo ordenamiento jurídico para poder alcanzar los principios propios del derecho, como lo son la justicia, la igualdad, la certeza y la seguridad jurídica, no obstante el legislador como ser humano,

no puede lograr prever todas las situaciones, surgiendo así las antinomias jurídicas, lo cual se presenta cuando existen varias normas jurídicas y ellas son contradictorias entre sí. Las tres causas que generalmente se producen son las siguientes:

- a.** Por razón de jerarquía: la norma superior prevalece sobre la norma inferior, por ejemplo, la norma constitucional prevalece sobre la ley ordinaria, si se diera el caso que una norma ordinaria contradijera la norma constitucional, la primera sería nula de pleno derecho.

- b.** Por razón de temporalidad: aquí la antinomia la resuelve la temporalidad, la norma posterior prevalece sobre la anterior.

- c.** Por razón de especialidad: este caso, es el que motiva mayores contradicciones dentro de la práctica forense y doctrina jurídica, como se verá más adelante, cuando se da el conflicto entre el criterio jerárquico y el cronológico, siempre se resolverá a favor del jerárquico (será aplicable la norma superior). Si el conflicto se da entre el criterio cronológico y el especial o entre el especial y el jerárquico, la solución dependerá del juicio del juez.

Lo anterior no significa que por un error en el planteamiento del recurso, relacionado con su nominación, este pueda ser rechazado liminalmente por la autoridad administrativa ante quien se plantea, porque la Ley de lo Contencioso Administrativo no contempla el rechazo de plano de peticiones o recursos por defectos de forma o fondo, en el caso del Código Tributario en el Artículo 154 párrafo cuarto se establece que si del escrito que se presente, se desprende la inconformidad o impugnación de la resolución, se tramitara como revocatoria, aunque no se nomine como tal, asimismo el Artículo 158 del último cuerpo legal dispone que por analogía le es aplicable al recurso de reposición las disposiciones del recurso de revocatoria, concluyéndose entonces que la autoridad administrativa debe conocer del fondo del asunto.

En conclusión, el error en la nominación del recurso por parte del recurrente, no será obstáculo para su tramitación si se deduce su verdadero carácter. Este es un principio que no solamente impera en Guatemala sino en Europa y América Latina.

Cuando se habla de idoneidad del recurso, se debe tener en cuenta que la misma habrá de ser apreciada por la entidad pública competente, al establecer la juridicidad de la resolución impugnada, y no se está hablando de la nominación errada en el planteamiento del mismo, porque en estos casos la ley subsana tal situación. Sino al hecho de que al plantear un recurso en contra de una resolución administrativa, el particular afectado deber ser cuidadoso al interponerlo, nadie puede alegar ignorancia de la ley de conformidad con lo establecido en el Artículo tres de la Ley del Organismo

Judicial, se debe plantear el recurso que la ley de la materia determinada para impugnar el acto administrativo pertinente, y no correr el riesgo de ser declarado sin lugar por inidóneo.

Cuando entro en vigencia el Decreto número 119-96 del Congreso de la Republica de Guatemala, surgieron numerosas interrogantes y dudas en el campo forense en virtud de que éste establece como únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma, los recursos de revocatoria y reposición, exceptuando todo lo relativo en materia laboral y tributaria; estas dudas surgieron porque se consideraba que entidades autónomas tales como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social se regulan por su propia ley orgánica, la cual contempla en materia de recursos administrativos el recurso de apelación.

2.6. Órgano competente para resolver el recurso

Para los efectos del presente trabajo, la competencia administrativa se puede definir “como aquel conjunto de facultades, atribuciones, funciones y responsabilidades otorgadas por la ley a los órganos administrativos para que éstos puedan realizar su función administrativa, si la autoridad no está dotada de competencia, para conocer y resolver un recurso se configuraría el abuso de poder.”²⁶

²⁶ Calderón Morales, Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 200

El Artículo dos de la Ley del Organismo Ejecutivo dispone que dentro del marco de las funciones y atribuciones constitucionales y legales de los órganos que lo integran, compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada.

Por otra parte, el Artículo uno de la Ley de lo Contencioso Administrativo determina que las peticiones planteadas ante los órganos de la administración pública, se harán ante la autoridad que tenga competencia para conocer y resolver.

Entrando en materia en cuanto a los recursos administrativos, los Artículos siete y ocho de la ley precitada, nos informa cuáles serán los órganos competentes para conocer y resolver los recursos de revocatoria y reposición.

Estos Artículos establecen que el recurso de revocatoria procede en contra de las resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma; el recurso de reposición procederá en contra de las resoluciones dictadas por los ministerios así como las dictadas por las autoridades administrativas superiores individuales o colegiadas de las entidades descentralizadas o autónomas y determina que este último recurso no

procede en contra de las resoluciones emitidas por el Presidente y Vicepresidente de la Republica, ni contra las resoluciones dictadas en el recurso de revocatoria.

CAPÍTULO III

3. Los conflictos de los recursos administrativos en Guatemala

En este capítulo se pretende, como su nombre lo indica, establecer los conflictos de los recursos administrativos en Guatemala, haciendo un análisis profundo sobre el criterio que viene sustentando la Corte de constitucionalidad, mediante doctrina legal en materia de recursos administrativos, desde que entró en vigencia el Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, al advertirse que efectivamente se ha suscitado conflicto de normas dentro del ordenamiento jurídico, provocando con ello inseguridad jurídica, dilucidado dentro del proceso constitucional de amparo, permitiendo apreciar así el singular valor de las decisiones emitidas por los tribunales constitucionales, especialmente por los fallos emitidos por la Corte de Constitucionalidad para resolver estos conflictos y la importancia que la interpretación realizada por los magistrados, sea la adecuada para la realización de los principios generales del derecho.

“En materia procesal administrativa, la primera operación para aplicar las normas de derecho es la elección, esto es, determinar entre las normas del derecho procesal administrativo la aplicable a un supuesto concreto. La determinación que se haga de la norma aplicable será en atención al supuesto de hecho de la misma. La elección de la

norma jurídica es una tarea complicada en la mayor parte de casos, porque se deben examinar las distintas normas, a fin de verificar cuál de ellas contempla el problema planteado. Es posible que un mismo supuesto de hecho, figure en normas distintas; para conocer su respectiva vigencia será necesario trazar sus límites recíprocos, teniendo en cuenta el tiempo y el espacio.”²⁷ Con toda certeza y seguridad se puede agregar al tiempo y al espacio, la jerarquía y la especialidad.

La primera operación en la aplicación del derecho administrativo, consiste en identificar la norma aplicable al caso concreto, una vez ésta ha sido identificada, se debe verificar su validez, lo que implica una labor crítica sobre si se reúne los requisitos para ser aplicada. Se configuran entonces ya dos primeras operaciones básicas: búsqueda y crítica.

- a. Búsqueda de la norma: entre todas las normas que integran el ordenamiento procesal administrativo, ha de buscarse la norma aplicable. Puede ocurrir que la norma no exista, o al menos, no exista norma directamente aplicable a una operación de integración del ordenamiento jurídico.

- b. Crítica de la norma: si la norma existe, ha de procederse a verificar si reúne los requisitos necesarios de su eficacia, en función de la jerarquía normativa, si se

²⁷ González Pérez, **Derecho procesal administrativo**. pág., 31-32

trata de normas emanadas de los poderes públicos con facultad normativa, se impone una elemental distinción.

b.1. Si la norma tiene rango de ley, la verificación de conformidad a las leyes constitucionales dependerá del sistema de control de constitucionalidad que, en definitiva, se adopte en el ordenamiento respectivo; sistema de jurisdicción difusa, jurisdicción concentrada en un tribunal superior con competencia exclusiva, o bien, mixta.

b.2. Si la norma es de rango inferior a la ley, son más amplias las facultades jurisdiccionales de cualquier juez y, por supuesto, del funcionario administrativo para verificar la conformidad a la ley. Debiendo abstenerse de aplicar la norma reglamentaria ilegal.

3.1. Idoneidad del recurso

En el capítulo anterior se hizo referencia a la idoneidad de los recursos, en este capítulo se tratará el criterio que la Corte de Constitucionalidad sustenta en cuanto a la idoneidad de los recursos administrativos, quien ha sentado numerosa jurisprudencia en cuanto a considerar, en observancia del Artículo 11 de la Ley de lo Contencioso

Administrativo, que los recursos de revocatoria y reposición no están sujetos a la obligación por parte de los particulares de indicar en forma expresa tales denominaciones, ni es necesario la cita de derecho en que se fundamenta la petición.

De esa cuenta, la denominación del recurso y su fundamento no son motivos razonables ni fundados en derecho para rechazar la impugnación, porque tales requisitos no son de obligado cumplimiento al interponer recurso en la vía administrativa, bastando para su conocimiento que el afectado señale sus motivos de inconformidad y su pretensión de que la resolución reclamada, sea revocada por la autoridad administrativa correspondiente.

Como quedó expuesto en el capítulo anterior, el recurso que el administrado plantee debe estar fundamentado en ley. La Corte de Constitucionalidad considera que al intentarse el uso de un recurso inidóneo para reclamar contra un acto administrativo, el amparo que se interponga no podrá ser estimado.

La doctrina legal de la Corte de Constitucionalidad en materia de interposición de recursos administrativos es extensa debido a la vigencia del Decreto Número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de lo Contencioso Administrativo, porque surgió una colisión de normas jurídicas, que en el medio jurídico provocó incertidumbre en cuanto a los recursos administrativos a interponer, en contra de las

resoluciones emitidas por las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, al imponer como únicos medios de impugnación: la revocatoria y la reposición, salvo en materia laboral y tributaria.

Entonces cabe preguntarse ¿dónde quedan los recursos regulados en las leyes orgánicas de las entidades descentralizadas y autónomas?, ¿Es posible evitar precisamente este conflicto de leyes? Muy a los inicios de la vigencia de la Ley del Contencioso Administrativo, se consideró que también debía aplicarse a la Universidad de San Carlos de Guatemala, no obstante, al analizar el Artículo 82 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se estableció que este ente es autónomo, por disposición constitucional debe regirse por su Ley Orgánica y por los estatutos y reglamentos emitidos, con lo cual se resolvió cualquier duda al respecto.

El Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de lo Contencioso Administrativo es una ley que ha beneficiado en mucho a la administración pública, porque ésta se aplica supletoriamente en aquellas entidades descentralizadas o autónomas que no regulan en sus leyes orgánicas, dentro del procedimiento administrativo, medio de impugnación alguno.

Caso contrario sucedió con las entidades descentralizadas y autónomas que si regulaban en sus leyes orgánicas, medios de impugnación de carácter especial, y

erradamente, se aplicó la Ley de lo Contencioso administrativo, sin siquiera analizar las leyes en conflicto, ni preocuparse por establecer la vía adecuada para solucionar ese conflicto no se diga la responsabilidad del poder legislativo, que si bien es cierto, tenía como fin con la nueva ley, unificar la aplicación de los recursos administrativos en toda la administración pública centralizada, descentralizada y autónoma, a la larga lo que provocó fue incertidumbre e inseguridad jurídica; demostrando falta de capacidad interpretativa, falta de conocimiento y dominio de la técnica legislativa y la lógica jurídica. No se puede ser radical al decir que casos como el anterior no deberían presentarse, pues esta situación no es propia de Guatemala, esta situación la sufren países con mayor desarrollo legislativo, de lo contrario, Guatemala sería pionera en cuanto a la configuración y existencia de las antinomias jurídicas; sin embargo, siempre existen medios o vías legales que evitarían que se produjera el conflicto si hubiera responsabilidad en la función pública, pero también para suerte de todos, existen vías legales que solucionan el conflicto cuando este se ha suscitado, el problema radica nuevamente en la capacidad de interpretar y aplicar la ley por quienes les corresponde hacerlo, por los operadores de justicia, es por ello que quienes se consideran afectados recurren a las acciones constitucionales para defender sus derechos vulnerados o amenazados de serlo, lográndose mediante la reiteración de fallos, contestes e ininterrumpidos sentar la doctrina legal a aplicar en los siguientes casos concretos y similares, siempre que el criterio sustentado sea el correcto, porque para bien o para mal es la Corte de Constitucionalidad, la que en última instancia define y decide la situación contradictoria.

A continuación se procederá a analizar el criterio sustentado por la Corte de Constitucionalidad. Véase anexo 1, 2, 3, pág. 103 a la 130. Pues el objeto de la presente investigación es establecer los conflictos jurídicos que se producen en el ámbito de aplicación de los recursos administrativos y así mismo verificar si el tribunal constitucional, con base en su doctrina legal, solucionó el conflicto normativo relacionado.

Me interese en citar estas tres sentencias porque aportan puntos interesantes, no obstante que en el Segundo y tercer caso las leyes especiales de las entidades autónomas recurridas ya fueron reformadas y derogadas (abrogadas según la doctrina) respectivamente, lo que para los efectos de éste análisis, en nada afecta, porque sigue siendo parte de la doctrina legal de la Corte de Constitucionalidad en cuanto a la prevalencia del Decreto 119- 96 del Congreso de la República de Guatemala, sobre todas las leyes especiales de la administración pública descentralizada y autónoma.

La Corte de Constitucionalidad, como se puede observar de la lectura de los fallos citados, formó su tesis para solucionar el conflicto entre normas que nos ocupa, basado en el principio *rationae tempore* y se apoya en lo dispuesto por el Artículo ocho de la Ley del Organismo Judicial. Este criterio lo compartiría si versara de normas de igual categoría, una norma general posterior derogando a una norma general anterior. Pero en el presente caso, no son dos normas generales o dos normas especiales, sino es una ley general que pretende derogar, en materia de impugnaciones, a otra de carácter especial, lo que se considera que es desacertado, por lo que debieron haber aplicado

el principio jurídico de que la ley especial prevalece sobre la ley general, por respeto a la especialidad de la norma.

De los fallos citados, especialmente la tercera sentencia (ver anexo 3), se puede apreciar que las diferentes autoridades administrativas, judiciales y constitucionales comparten criterios distintos en cuanto a la aplicación del Decreto 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, claro está que con el pasar del tiempo y con la interposición de numerosas acciones de amparo, los funcionarios públicos que se vieron involucrados, por conocimiento de esas acciones constitucionales o por sus efectos, debieron aplicar y acatar esos fallos por haberse convertido en doctrina legal, lo que constitucionalmente y legalmente es vinculante.

La Corte de Constitucionalidad, a mi parecer y con todo respeto lo manifiesto, debió darle prevalencia a la ley especial al momento de resolver los amparos que conoció con motivo del conflicto de leyes relacionado. No pongo en duda que los honorables Magistrados del tribunal constitucional hicieron los estudios, análisis y discusiones correspondientes, y que trataron de fortalecer el fin último que se pretendió con la emisión de Ley de lo Contencioso administrativo, específicamente con el Artículo 17, en el sentido de unificar los medios de impugnación de toda la administración pública, pero si consideró que es mejor en muchas ocasiones dictar una sentencia que en su momento cause un impacto jurídico considerable y que pueda traer abajo el fin loable de una norma jurídica errada, que consentir errores legales. Al final claro está, la

doctrina legal que sentó la Corte de Constitucionalidad se convirtió en una solución mediática, respetada pero no compartida.

3.2. Antinomias jurídicas

Un ordenamiento jurídico es incoherente cuando se configuran las antinomias jurídicas o conflictos de normas, Existe antinomia cuando dos o más normas, pertenecientes al mismo ordenamiento jurídico, imputan al mismo caso soluciones incompatibles entre si, dando lugar a que la aplicación simultánea de las normas produzca resultados imposibles. De ahí que se tenga que elegir entre unas y otras.

También existen cuando hay contradicción entre una obligación y permiso negativo y entre prohibición y permiso positivo. Siempre que regulen la misma materia. Para algunos juristas puede existir antinomia total cuando coinciden totalmente los campos de aplicación. De lo anterior se puede establecer la siguiente clasificación:

- a) Una incompatibilidad parcial- parcial: cada norma tiene un campo adicional de aplicación.

- b) Una incompatibilidad total-parcial: se da cuando el ámbito de aplicación de una norma está incluido en el de otra, pero ésta última tiene casos adicionales.

Las antinomias jurídicas en términos generales, son contradicciones y oposiciones entre normas jurídicas vinculadas en su significación. Ninguna de las normas en conflictos, pueden o deben aplicarse, sin antes resolverse ese conflicto entre ellas suscitado. No se puede interpretar una de ellas ignorando la otra. La antinomia de normas jurídicas, es un fenómeno lógico-jurídico debido muchas veces a la ligereza o superficialidad en la redacción de un texto legal, otras a la incapacidad o falta de previsión del legislador o a intenciones propias de intereses políticos.

La ley y la doctrina señalan reglas o criterios que deben aplicarse para resolver las antinomias, con el fin de que el operador jurídico sepa que, siguiendo esos criterios, aplicará la norma correcta a la situación que se le presenta. Algunas de estas reglas se encuentran plasmadas en el ordenamiento jurídico guatemalteco, a través de la ley del Organismo Judicial la que establece en el Artículo uno que los preceptos fundamentales de esa ley, son las normas generales de aplicación, interpretación e integración del ordenamiento jurídico guatemalteco. Por aparte, esta ley va orientando y presentando para cada caso, la vía para solucionar los conflictos entre normas.

Las antinomias jurídicas pueden presentarse entre normas del mismo o diferente rango, entre normas constitucionales, entre normas ordinaria con las normas constitucionales, entre ordinarias o éstas con normas reglamentarias entre sí. Véase pues los criterios manejados a nivel doctrinario y legal y que son tomados en consideración por la Corte de Constitucionalidad para resolver los conflictos entre normas.

3.3. Principio rationae tempore

Presumiendo que dos normas de igual rango sufran una colisión normativa, la norma posterior en el tiempo deroga a la norma anterior. El Artículo ocho de La Ley del Organismo Judicial establece: las leyes se derogan por leyes posteriores: a) pro declaración expresa de las nuevas leyes. b) Parcialmente, por incompatibilidad de disposiciones contenidas en las leyes nuevas con las precedentes. c) Totalmente porque la nueva ley regule, por completo, la materia considerada por la ley anterior. d) Total o parcialmente, por declaración de inconstitucionalidad, dictada en sentencia firme por la Corte de Constitucionalidad. Por el hecho de la derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado.

Este criterio se aplica para solucionar conflictos de normas, siempre y cuando se trate de normas de igual categoría, una ley general posterior deroga una ley general anterior, una ley especial posterior deroga una ley especial anterior, sustentándose claro en la

lógica jurídica y porque en el estudio de la doctrina de diferentes juristas de renombre, todos coinciden en considerar que efectivamente las leyes posteriores pueden derogar a las anteriores atendiendo a que sean de la misma condición o clase.

3.4. Principio por razón de jerarquía

Este principio supone la existencia de normas de distintos rangos de manera que, aquella que este en un peldaño superior de la escala, destruye a la norma anterior, atendiendo a la pirámide Kelseniana cuya doctrina ha sido adaptada a los ordenamientos jurídicos de corte latino. El Artículo nueve de la Ley del Organismo Judicial dispone que los tribunales observaran siempre el principio de jerarquía normativa y de supremacía constitucional, sobre cualquier ley o tratado, salvo los tratados o convenciones sobre derechos humanos, que prevalecen sobre el derecho interno. Las leyes o tratados prevalecen sobre los reglamentos, carecen de validez las disposiciones que contradigan una norma de jerarquía superior.

La Constitución en el marco jurídico para la justificación del poder político y por ende, goza de cierto grado de estabilidad en su texto. La modificación de la norma suprema está sometida a una gran cantidad de restricciones, destacando el requisito de mayorías especialmente calificadas y cualificadas por las votaciones sobre su

alteración. Considero de suma importancia para el presente trabajo de tesis, citar la pirámide Kelsiniana. (Ver anexo 4).

Cualquier norma particular y contraria que, eventualmente entre en colisión con la norma suprema, provocará la nulidad de la norma anterior.

3.5. Principio de prevalencia de la norma especial

Para Máximo Pacheco este principio se refiere a que, “en caso de que existan dos normas de igual ámbito de validez, pero una es general y otra especial, prima la norma especial”.²⁸

Se comprende entonces, que si existen dos normas de distinto rango, refiriéndose a una colisión, aquella norma que busque la regulación más específica de la materia prevalece sobre la norma general. En este caso el Artículo 13 de la Ley del Organismo Judicial determina: “Las disposiciones especiales de las leyes, prevalecen sobre las disposiciones generales de la misma o de otras leyes”. Este es un principio jurídico universal, y en definitiva, otorga certeza y seguridad jurídica a los ordenamientos jurídicos de cada Estado, ante la presencia de conflictos de normas o de leyes.

²⁸ Máximo Pacheco, **Introducción al derecho**. pág. 399

Cuando surgen conflictos de leyes, se debe tomar en cuenta primeramente, de qué tipo de leyes se trata, si la materia que regulan es de ámbito especial o es de ámbito general, partiendo de ahí considero una error legal pretender derogar una ley con fin de imponer otra, cuyo rango es distinto. En definitiva, al surgir la antinomia debe prevalecer la norma especial por su fin específico. Para citar un ejemplo está el siguiente caso: El Decreto 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, en su Artículo uno, establece que sus preceptos son normas generales de aplicación, interpretación e integración; por aparte, el Artículo 23 del mismo cuerpo legal determina que las deficiencias de otras leyes, se suplirán por lo preceptuado en ese cuerpo legal; es aquí donde viene el ejemplo: el Código Procesal Civil y Mercantil no regula la enmienda del procedimiento, pero en la práctica procesal resulta básica la facultad del juez para enmendar los errores en lo que haya el incurrido dentro del caso concreto, entonces debe acudir en defecto de la ley especial a la ley general, es decir, la Ley del Organismo Judicial, pero sólo por insuficiencia de la ley especial en regular lo relativo al tema de la enmienda. Ahora bien, para el caso en el que las dos leyes regulen el mismo campo de aplicación, como sucede con el recurso de revocatoria dentro de un juicio ordinario, siempre dentro de la esfera procesal civil, por citar otro ejemplo, la ley a aplicar es Artículo 601 del Código Procesal Civil y Mercantil en su condición de ley especial, no así el Artículo 146 de la Ley del Organismo Judicial, porque los preceptos de esta última son de aplicación general y supletoria.

CAPÍTULO IV

4. Soluciones para la aplicación de los recursos administrativos en Guatemala

4.1. Aplicabilidad del principio jurídico prevalencia de la norma especial

Se ha mencionado con anterioridad que uno de los objetivos de esta tesis es el análisis jurídico del ámbito de aplicación de los recursos administrativo y los conflictos legales que surgen al momento de aplicarse a un caso concreto. En el capítulo anterior se puede observar de la lectura de los fallos citados, como la Corte de Constitucionalidad estableció su tesis para solucionar el conflicto entre normas de carácter administrativo, fundado en el Principio *rationae tempore* y se fundamenta en lo dispuesto por el Artículo ocho de la Ley del Organismo Judicial Decreto 2-89 del Congreso de la República de Guatemala. Este criterio lo aceptaría si discurriera de normas de igual categoría, o sea una norma general posterior derogando a una norma general anterior, o bien, una norma especial posterior derogando una norma especial anterior. El presente caso, no se refiere a dos normas generales o dos normas especiales, se trata de una ley general que proyecta derogar, en materia de impugnaciones, a otra de carácter especial, lo que razono que es, a todas luces errado.

Considero que la doctrina legal de la Corte de Constitucionalidad en materia de recurso administrativos es extensa debido a la vigencia del Decreto 119-96 del

Congreso de la República de Guatemala , Ley de lo Contencioso Administrativo, porque surgió una colisión de normas jurídicas, que en el medio forense provocó incertidumbre en cuanto a los recursos administrativos a interponer, en contra de las resoluciones emitidas por las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, al imponer como lo establece su Artículo 17 del mismo cuerpo legal, como únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma: el recurso de revocatoria y de reposición, salvo en materia laboral y tributaria.

Personalmente soy de la opinión que para solucionar esta colisión de normas jurídicas debieron haber aplicado el principio jurídico universal de que la ley especial prevalece sobre la ley general, por una cuestión de lógica jurídica y sobre todo de respeto a la especialidad de la norma, ya que este principio del ordenamiento jurídico, preferir la ley especial sobre la ley general porque una ley especial se ampara en las específicas características, propiedades, exigencias o calidades de determinados asuntos no generales en el seno de la sociedad. En ese sentido, las leyes especiales hacen referencia específica a lo particular, singular o privativo de una materia. Su denominación se ampara en lo sui géneris de su contenido y en su apartamiento de las reglas genéricas. En puridad, surgen por la necesidad de establecer regulaciones jurídicas esencialmente distintas a aquellas que contemplan las relaciones o situaciones indiferenciadas, comunes o genéricas. Consecuencia derivada de la regla anteriormente anotada es que la ley especial prima sobre la de carácter general.

Existen criterios para determinar la prevalencia de una ley especial sobre una ley general:

a) Esta prevalencia puede derivarse a partir de la aplicación de uno de los principios generales del derecho referidos a la aplicación de las normas: el principio de que la ley posterior deroga a la anterior, por una parte, y el principio de que la ley especial prevalece sobre la general, de otra parte. Este último principio es sostenido por el Artículo 13 de la Ley del Organismo Judicial determina: “Las disposiciones especiales de las leyes, prevalecen sobre las disposiciones generales de la misma o de otras leyes.”

b) Las leyes generales no derogan a las especiales, sino cuando de manera expresa así lo declaran, o cuando la intención de dejar sin efecto la especial resulta con evidencia del objeto o del espíritu de la ley general que sea promulgada. Fuera de esto, la regla que se observa tocante a la derogación tácita de leyes especiales, es que ésta sólo se produce por otras leyes, también especiales que acerca de lo mismo aparecieron posteriormente, en cuanto entre unas y otras no hubiere conciliación posible.

c) En sentido contrario, las leyes generales, se entienden derogadas por las especiales, en aquella parte o en aquellos puntos en que éstas últimas,

estatuieren más tarde relativamente a una materia particular comprendida en las primeras. Este es el sentido de principio: **en derecho, el género es derogado por la especie.**

d) siempre que las consecuencias jurídicas de las normas jurídicas concurrentes son compatibles entre sí, se trata de si las consecuencias jurídicas de la norma más especial sólo complementan según la intención reguladora de la ley a la norma más general, la modifican o, en cambio, deben sustituirla en su ámbito de aplicación. Esta es una cuestión de la interpretación (teleológica y sistemática). “Sólo cuando las consecuencias jurídicas se excluyen, la relación lógica de especialidad conduce necesariamente al desplazamiento de la norma más general, ya que, en caso contrario, la norma más especial no tendría ningún campo de aplicación”.²⁹

e) La especialidad de la norma y su carácter excepcional provoca así una aplicación restrictiva de la norma general, que cede en beneficio de la aplicación del precepto especial. Y esa restricción sólo puede producirse si existe identidad en la materia de regulación.

²⁹ K. LARENZ, **Manual de derecho administrativo**. Pág. 261

f) la ley especial no queda derogada implícitamente por la ley general posterior; y la ley especial no deroga implícitamente la general anterior, sino que ésta última deberá aplicarse a los casos que se encuentran fuera de la materia regulada por la ley especial. El principio de **ley posterior deroga la ley anterior**, sólo tiene aplicación, tratándose de leyes especiales, cuando estas regulan la misma materia.

Concluyo estableciendo que la Ley de lo Contencioso Administrativo no existe un Artículo en donde se establezca que se derogaran de forma expresa todas las leyes especiales que regulan medios de impugnación de carácter administrativo, por lo tanto para resolver este conflicto de aplicabilidad de los recursos administrativos siempre se debe tomar como base el principio jurídico universal que la ley especial prevalece sobre la ley general.

4.2. Reforma al Artículo 17 de la Ley de Lo Contencioso Administrativo

Este tema constituye parte importante para la solución de la inseguridad jurídica que produce el ámbito de aplicación de los recursos administrativos por lo que en el mismo se reúnen los criterios por medio de los cuales se sustenta la conclusión y propuesta de dicho trabajo, a efecto de fundamentar teóricamente la necesidad de reformar el Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto No. 119-96 del

Congreso de la República de Guatemala. Dicha solución parte, sobre todo, de la premisa de que: toda administración pública centralizada, descentralizada y autónoma, por su misma independencia y autonomía, tienen sus propios medios de impugnación y por consiguiente estas instituciones aplican sus medios de impugnación atendiendo a su competencia administrativa que su misma ley orgánica le establece.

El interés en realizar la reforma de este Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo estriba en que ya no exista inseguridad jurídica en los administrados para impugnar resoluciones administrativas ante las instituciones descentralizadas, centralizadas y autónomas ya que estas cuentan con sus propios recursos o medios de impugnación diferentes a los de la Ley de Lo contencioso Administrativo.

Lo que se pretende hacer con esta reforma es limitar el ámbito de aplicación de los recursos administrativos en toda la administración pública, estableciendo que estos recursos que establece la ley citada en su Artículo 17 de revocatoria y de reposición deben ser aplicados en toda la administración pública centralizada, y supletoriamente, en aquellos casos en que las entidades descentralizadas y autónomas, no tuvieran regulada en sus leyes especiales medios de impugnación alguno, tal es el caso de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Turismo.

- Análisis del Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

El Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo establece: “los recursos administrativos de revocatoria y de reposición serán los únicos medios de impugnación en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma. Se exceptúan aquellos casos en que la impugnación de una resolución deba conocerla un Tribunal de Trabajo y Previsión Social.”

Como quedó establecido en el Artículo descrito anteriormente, existe una extralimitación en cuanto al ámbito de aplicación de los recursos administrativos, ya que establece como los únicos medios de impugnación para toda la administración pública el recurso de revocatoria y de reposición, vulnerando así el principio de autonomía que la Constitución Política de la República de Guatemala les faculta a ciertas instituciones, para que ellas mismas emitan su propio ordenamiento jurídico y rijan sus actuaciones administrativas.

La Ley de lo Contencioso Administrativo a través del Artículo 17, tenía como fin unificar la aplicación de los recursos administrativos en toda la administración pública, a la larga lo que provoco fue incertidumbre e inseguridad jurídica; demostrando falta de capacidad interpretativa, falta de conocimiento y dominio de la técnica legislativa y la lógica jurídica.

interpretativa, falta de conocimiento y dominio de la técnica legislativa y la lógica jurídica.

El interés de reformar el Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo es debido a que se encuentra mal redactado, de forma que se extralimita a aplicar los medios de impugnación. Con la actual redacción del precepto relacionado, cuando el administrado quiere impugnar una resolución de carácter administrativo ante un órgano centralizado o autónomo que tienen su propio ordenamiento jurídico y medios de impugnación, se ve en un problema de inseguridad jurídica ante el ámbito de aplicación de los recursos, ya que en el momento de la interposición existe rechazo por parte de la administración por ser este un recurso inidóneo, por no ser de los contemplados en el Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Con lo anteriormente expuesto, considero que dicho precepto legal debe ser revisado; y que como consecuencia, de ello debe ser reformado en su contenido, introduciendo concretamente la siguiente modificación:

- Que se establezca que los recursos de revocatoria y de reposición deben ser aplicados en toda la administración pública centralizada y supletoriamente, en aquellos casos en que las entidades descentralizadas o autónomas, no tuvieran regulada en sus leyes especiales medios de impugnación alguno.

Exceptuándose aquellos casos en que la impugnación de una resolución deba conocerla un Tribunal de Trabajo y Previsión Social.

4.3. Reforma de leyes especiales de la administración pública descentralizada y autónoma en materia de impugnaciones

Con el Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativos se establece la unificación de los recursos administrativos y a la par de ello se marcan excepciones y con ello nuevamente encontramos recursos dispersos en la legislación guatemalteca, veamos lo que indica dicho Artículo. Artículo 17. Ámbito de los recursos.” Los recursos administrativos de revocatoria y reposición serán los únicos medio de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma. Se exceptúan aquellos casos en que la impugnación de una resolución debe conocerla un tribunal de trabajo y previsión social.”

El interés de reformar leyes especiales que regulen medios de impugnación estriba en que ya no exista un conflicto de normas, produciendo inseguridad jurídica al administrado al momento de impugnar una resolución administrativa, ya que uno de los fines de la Ley de lo Contencioso Administrativo es dejar unificados los medios de impugnación para toda la administración en general.

Otra vía adecuada para la solución del conflicto de normas que surgen en el ámbito de aplicación de los recursos administrativos, es la de reformar o derogar leyes especiales, emitiendo nuevas, verbigracia: Ley de Contrataciones del Estado, que mediante el Decreto 11-2006, reformó los Artículos: 99, 100 y 101, y contemplaron los recursos de revocatoria y de reposición, remitiendo para su trámite, a la Ley de lo Contencioso Administrativo. Por aparte, con la creación del Decreto 12-2002 del Congreso de la República, nuevo Código Municipal, se regularon la revocatoria y la reposición como medios de impugnación a plantear, cuando no se esté de acuerdo con las resoluciones que las autoridades municipales emitan, siendo su trámite el regulado en la ley general, con lo que se restablece la certeza y seguridad jurídica que debe imperar dentro de un ordenamiento jurídico, fortaleciéndose en definitiva el derecho de defensa y la garantía del debido proceso de los administrados, y es en todo caso, lo que debería hacer el Congreso de la República de Guatemala, con la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Ley Orgánica del Banco de Guatemala, Ley de Supervisión Financiera; sin embargo, si aplicamos el criterio de la Corte de Constitucionalidad , la antinomia se solucionaría aplicando el principio *rationae tempore* en virtud de que estas dos últimas leyes citadas, son posteriores a la Ley de lo Contencioso Administrativos, descartando los recursos de revocatoria y reposición nuevamente, esto por decir algo, porque ratificando mi criterio, la ley especial prevalece sobre la general, de donde se observa que no existe conflicto legal.

CONCLUSIONES

1. Con la vigencia de la Ley de lo Contencioso Administrativo surgió un conflicto normativo con respecto a las leyes orgánicas de las entidades descentralizadas y autónomas, en materia de impugnaciones, al regular el mismo campo de aplicación, motivando inseguridad jurídica entre administración pública, funcionarios judiciales, abogados y particulares.
2. El criterio que sustenta la Corte de Constitucionalidad para solucionar el conflicto surgido en materia de recursos administrativos, se basa en el principio *rationae tempore*, la ley posterior deroga la ley anterior, de donde el tribunal constitucional determinó que la Ley de lo Contencioso Administrativo prevalece sobre cualquier ley especial.
3. La Ley de lo Contencioso Administrativo es ley de carácter general, por lo que no comparto el criterio de la Corte de Constitucionalidad, quien al conocer de la antinomia jurídica mediante los numerosos planteamientos de la acción Constitucional de amparo, debió tomar su doctrina legal apoyada en el principio jurídico universal de que la ley especial prevalece sobre la ley general y hacer respetar el campo de aplicación de las leyes específicas.

4. La Corte de Constitucionalidad vela por el mantenimiento del Estado de Derecho, constituye un órgano de cierre del ordenamiento jurídico interno, por ser intérprete supremo y último de la Constitución y las leyes, la motivación de sus fallos constituye un deber y sus decisiones determinan el contenido de la normativa infra constitucional.

RECOMENDACIONES

1. El Organismo Legislativo tiene la obligación de crear, reformar y derogar las leyes, con la responsabilidad propia de tan alto órgano, poseer un basto conocimiento de la técnica jurídica, evitando por todos los medios posibles cualquier antinomia jurídica, porque un ordenamiento jurídico debe ser por demás coherente con el fin de ser efectivo.
2. Es conveniente que el Congreso de la República de Guatemala, realice una reforma al Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo estableciendo que los recursos de revocatoria y de reposición son los medios de impugnación para ser aplicados en toda la administración pública centralizada, y supletoriamente, en aquellos casos en que las entidades descentralizadas o autónomas, no tengan regulado en sus leyes especiales medios de impugnación.
3. Es menester que la Corte de Constitucionalidad ejecute una revisión de la doctrina legal sentada con respecto a la aplicación del Artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, a efecto de considerar la conveniencia de sustituir el principio *rationae tempore* por el de prevalencia de la ley especial sobre la ley general.

4. Que el Organismo Legislativo debe reformar las leyes especiales de la administración pública descentralizada y autónoma en materia de impugnaciones, emitiendo nuevas leyes, y remitiendo para su trámite, a la Ley de lo Contencioso Administrativo, con lo que se establece la certeza y seguridad jurídica que debe imperar dentro de un ordenamiento jurídico.

ANEXOS

ANEXO I

Fallos emitidos por la Corte de Constitucionalidad en materia de recursos administrativos.

El texto del fallo es el siguiente:

Expediente 739-2005

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD: Guatemala, seis de septiembre de dos mil cinco.

En apelación y con sus antecedentes se examina la sentencia de veintidós de febrero de dos mil cinco, dictada por la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones del Ramo Civil y Mercantil constituida en Tribunal de Amparo, en la acción de amparo promovida por María Encarnación Recinos, en contra de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la postulante actuó bajo el patrocinio de la Abogada Cynthia Zulema Fernández Roca.

ANTECEDENTES

I. EL AMPARO

A) Interposición y Autoridad: Presentado en el Juzgado Primero del Ramo Penal de Turno, el veintidós de septiembre del dos mil cuatro. B) Acto Reclamado: la resolución número dos mil doscientos cuarenta y cuatro, de fecha dos de julio del dos mil cuatro, proferida por la autoridad impugnada, mediante la cual rechazó de plano el recurso de apelación interpuesto en contra de la resolución de Sub Gerencia número “R” guión veintisiete mil ciento setena y siete guión “I” (R – 27177 – I) del dieciséis de diciembre del dos mil tres, por extemporáneo, por haberse negado a darle trámite al recurso de revocatoria interpuesto oportunamente. C) Violaciones que denuncia: Derecho de

defensa, debido proceso y seguridad social. D) Hechos que motivan el Amparo: Lo expuesto por la postulante se resume: a) Ante el Juzgado Primero de Trabajo y Previsión Social de la Primera Zona Económica de Guatemala, Encarnación Pablo Pop planteó juicio ordinario laboral identificado con el número diecinueve guión dos mil dos, notificador segundo (19 – 2002 Notificador 2º) habiéndose declarado con lugar la demanda, en sentencia de doce de junio del dos mil dos, siendo confirmada por la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social el treinta y uno de enero del dos mil tres, y se ordena al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social otorgar la protección de invalidez pretendida por el actor; b) el trece de junio de dos mil tres por resolución número “R” guión veintiséis mil quinientos setenta y dos guión “I” (R – 26572 – I) la Sub Gerencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social resolvió otorgar pensión al actor y otorgar asignación familiar a los hijos del pensionado, no así a la amparista, a quien se le indicó de que no llenaba los requisitos para ser considerada como carga familiar de su conviviente; c) interpuso recurso de revocatoria contra la resolución anterior, la cual estima que no se le dio trámite, ya que de manera sorpresiva, se remiten un oficio con número dos mil doscientos veinticuatro, mediante el cual se le notifica que en el punto Décimo Tercero, del acta número cuarenta y ocho de la sesión ordinaria celebrada por la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social el veintidós de junio de dos mil cuatro, y aprobado el uno de julio del mismo año por medio de la cual resolvió, rechazar de plano el recurso de apelación interpuesto por la postulante del amparo contra la resolución de subgerencia número R guión veintisiete mil ciento setenta y siete guión I del dieciséis de diciembre de dos mil tres, por extemporáneo, recurso que no interpuso. Estima que con ello se violan los derechos denunciados ya que claramente planteó recurso de revocatoria contra la

decisión de Subgerencia relacionada, con fundamento en los artículos 7º y 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, justificando el planteamiento en que los artículos citados derogan tácitamente el artículo 52 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; además, el recurso que planteo es distinto al que dice, la autoridad impugnada -apelación- que interpuso y resolvió. Por lo que señala que la impugnación que planteó no fue conocida, pues no entró a conocer los argumentos planteados en el mismo. Solicitó se le otorgue amparo. E) Uso de Recursos: Ninguno. F) Casos de Procedencia: Invocó los contenidos en los incisos a) y b) del artículo 10 de la Ley de Amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad. G) Leyes Violadas: Artículos 12 y 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, 16 de la Ley del Organismo Judicial, 7 y 17 de la Ley de lo Contencioso y Administrativo.

II. TRÁMITE DEL AMPARO

A) Amparo Provisional: No se otorgó. B) Terceros interesados: No hubo. C) Remisión de Antecedentes: Expediente Administrativo del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social de Encarnación Pablo Pop, con doscientos cuarenta y tres folios. D) Pruebas: El Antecedentes del amparo. E) Sentencia de Primer Grado: La Sala consideró: "...Esta Sala no comparte el razonamiento de la resolución de mérito, toda vez que la norma aplicable es el artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, que estipula: "Los recursos Administrativos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma. Se exceptúan aquellos casos en que la impugnación de una resolución deba conocerla un Tribunal de Trabajo y Previsión Social. El artículo 17 "Bis" EXCEPCIONES (Adicionado por el Decreto 98-97 del Congreso de la República).

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 Reposición y Revocatoria, debiéndose aplicar los procedimientos establecidos por el Código de Trabajo y por el Código Tributario, respectivamente.” Siendo que en el presente caso, la situación se deriva de la aplicación normativa contenida en el acuerdo número setecientos ochenta y ocho (788) de la Junta Directiva y sus modificaciones, Reglamento sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia; el asunto no es de naturaleza laboral o tributario, para que el mismo entre dentro de las excepciones, que la Ley de lo Contencioso Administrativo regula, sino se trata de materia de carácter administrativo. La interponente del amparo manifiesta que no es patrono, que no está afiliada al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, sino que se presentó a ejercitar un derecho. Que la Junta Directiva le resolvió sin lugar por extemporáneo un recurso de apelación, que ella nunca interpuso; y que lo hizo con base en el artículo 52 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el cual estipula que es para los reclamos que formulen los patronos o los afiliados con motivo de la aplicación de esta ley ó de sus reglamentos, por lo que no siendo patrono ni afiliada a dicha institución no le es aplicable dicho artículo 52; siendo el recurso idóneo el por ella planteado, el recurso de revocatoria de acuerdo a lo establecido en los artículos 7 y 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, por lo que habiéndose conculcado el derecho fundamental de defensa a la amparista, la acción de amparo de que se ha hecho mérito debe prosperar. Considerando que habiéndose declarado procedente el presente amparo debe condenarse en costas a la parte vencida en el mismo. Y resolvió: “...I) Otorgar Amparo a María Encarnación Recinos; II) Se deja sin efectos la resolución número dos mil doscientos cuarenta y

cuatro de fecha dos de julio del dos mil cuatro, emitida por la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; III) Ordena emitir la resolución que le dé trámite al Recurso de Revocatoria interpuesto, para lo cual se le fija el plazo de CINCO DÍAS (sic) a partir de notificada la presente sentencia bajo apercibimiento de que en caso de incumplimiento incurrirá en una multa de mil quetzales sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales consiguientes; IV) Se condena en costas a la autoridad impugnada...”.

III. APELACIÓN

La autoridad impugnada apeló.

IV. ALEGATOS EN EL DIA DE LA VISTA

A) La amparista reiteró lo manifestado en su memorial de interposición de amparo y solicitó se declare sin lugar el recurso de apelación planteado y se confirme la sentencia apelada. B) La autoridad impugnada manifestó que el amparo solicitado resulta prematuro ya que no se agotó el Principio de Definitividad por lo que resulta improcedente y que el mismo debió suspenderse por parte del Órgano Constitucional de Primera Instancia y solicitó se revoque la sentencia apelada y se deniegue el amparo. C) El Ministerio Público manifestó estar de acuerdo con la sentencia dictada en Primera Instancia ya que el amparo que se otorgó evidenció agravio a través de esta vía y solicitó se declare con lugar el recurso de apelación planteado y se confirme la sentencia apelada.

CONSIDERANDO

-I-

La existencia de tres fallos en el mismo sentido en materia de amparo, hacen jurisprudencia y, por lo tanto, sus decisiones se transforman en obligatorias para gobernantes y gobernados hasta en tanto no haya variación de lo sostenido; en ese sentido, esta Corte ha expuesto en forma clara y reiterada que en materia administrativa los únicos recursos procedentes son los de revocatoria y de reposición, razón por la cual, no resulta aplicable a casos concretos las leyes especiales que contengan otros medios impugnativos por ser anteriores la emisión de la Ley de lo Contencioso Administrativo que unifica los recursos en materia administrativa y establece sus respectivas excepciones.

-II-

En el presente caso, la postulante pide amparo contra la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, debido a que ésta decidió denegar el trámite al recurso de revocatoria que se le presentó, desechándolo con el argumento, de la propia institución, de que es un recurso de apelación y que además que es extemporáneo.

Al examinarse los antecedentes, en particular la decisión administrativa, se puede establecer con precisión que la autoridad reclamada actuó indebidamente al rechazar el trámite del recurso de revocatoria planteado por la postulante contra la Subgerencia del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, ya que el recurso interpuesto es el medio idóneo para atacar la decisión emitida; en efecto, esta Corte en reiterada jurisprudencia ha sostenido: el artículo 17 del Decreto 119-96 del Congreso de la República (Ley de lo

Contencioso Administrativo) establece que "Los recursos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma. Se exceptúan aquellos casos en que la impugnación de una resolución deba conocerla un Tribunal de Trabajo y Previsión Social." La disposición anterior en forma clara derogó tácitamente todas las normas contenidas en leyes referidas a lo administrativo que regulaban formas de impugnación contra resoluciones de la administración pública, sustituyéndolas únicamente con las de revocatoria y reposición. Esta tesis quedó enunciada por esta Corte, entre otras, en sentencias de doce de agosto de mil novecientos noventa y ocho, dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y nueve y siete de marzo de dos mil, pronunciadas en los expedientes 209-98, 573-99 y 1189-99, respectivamente.

Cabe agregar, de que existe también error de parte de la autoridad objetada, al determinar como recurso de apelación la impugnación que se le presentó, cuando en los antecedentes consta claramente que el recurso planteado por la postulante es un recurso de revocatoria, y el mismo es procedente, ya que para este caso no es aplicable el artículo 52 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, pues la impugnación a que se refiere el citado artículo es procedente cuando quienes reclaman son los patronos o afiliados con motivo de la aplicación de la ley especial, no siendo la postulante patrono ni afiliada de dicho ente administrativo. Tales razones determinan la procedencia del amparo, por lo que debe confirmarse la protección constitucional otorgada en primera instancia.

LEYES APLICABLES

Leyes citadas y artículos 265, 272 inciso c) de la Constitución Política de la República de Guatemala; 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10, 42, 43, 44, 45, 46, 56, 57, 60, 61, 66, 67, 163 y 185 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y 17 del Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO

La Corte de Constitucionalidad con fundamento en lo considerado y leyes citadas resuelve: I) Confirma la sentencia apelada. II) Notifíquese y con certificación de lo resuelto, devuélvanse los antecedentes.¹

¹ Gaceta jurisprudencial No. 77 pág. 236 - 242

ANEXO II

Expediente 337-2001

El texto del fallo es el siguiente:

APELACION DE SENTENCIA DE AMPARO

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD: Guatemala, dieciocho de diciembre de dos mil uno.

En apelación y con sus antecedentes se examina la sentencia de nueve de marzo de dos mil uno, dictada por el Juzgado Séptimo de Primera Instancia del Ramo Civil del departamento de Guatemala, constituido en Tribunal de Amparo, en el amparo promovido por Inmobiliaria Mori, Sociedad Anónima, contra el Juzgado de Asuntos Municipales del Municipio de Amatitlán, departamento de Guatemala. La postulante actuó con el patrocinio del abogado José Francisco Monroy Galindo.

ANTECEDENTES

I. EL AMPARO

A) Interposición y autoridad: presentado en el Juzgado Séptimo de Primera Instancia del Ramo Civil del departamento de Guatemala el veintidós de enero de dos mil uno. B) Acto reclamado: resolución de once de enero de dos mil uno dictada por el Juez de Asuntos Municipales del Municipio de Amatitlán del departamento de Guatemala, que rechazó el recurso de apelación interpuesto contra la resolución de ocho de enero de ese mismo año. C) Violación que denuncia: derecho de propiedad. D) Hechos que motivan el amparo: lo expuesto por la postulante se resume: a) el Juez de Asuntos

Municipales de Amatitlán inició un proceso contra Aceros Arquitectónicos, Sociedad Anónima, debido a la construcción de cuatro bodegas. En virtud de que dicha construcción se efectuó en los terrenos de su propiedad, se apersonó al proceso aclarando su calidad de propietaria y solicitando se le indicaran cuáles eran los impuestos, arbitrios y tasa municipal que debía cancelar. La autoridad impugnada, en resolución de once de diciembre de dos mil, indicó que debía pagar cuarenta y tres mil ochenta y ocho quetzales más la multa correspondiente; b) por considerar que la cantidad anteriormente especificada era demasiado elevada, el doce de diciembre de dos mil envió un segundo memorial solicitando se practicara un reconocimiento judicial en los terrenos de su propiedad; sin embargo, la autoridad impugnada el ocho de enero de dos mil uno, dictó resolución definitiva, basándose para el efecto en la prueba llevada a cabo por Aceros Arquitectónicos, Sociedad Anónima, quien no es la propietaria de los terrenos multicitados; c) apeló, pero se le denegó dicho recurso, a través de la resolución que constituye el acto reclamado. Considera violados sus derechos porque no se le dio la oportunidad de proponer las pruebas que consideraba pertinentes. Solicitó que se le otorgue amparo. E) Uso de recursos: ninguno. F) Caso de procedencia: invocó el contenido en el inciso h) del artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. G) Leyes violadas: citó el artículo 12 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

II. TRAMITE DEL AMPARO

A) Amparo provisional: se otorgó. B) Tercero interesado: no hubo. C) Informe circunstanciado: la autoridad impugnada informó: a) el once de diciembre de dos mil, corrió audiencia a la amparista por el plazo de tres días contados a partir de la

notificación respectiva para que se pronunciara sobre los hechos que se le atribuían; sin embargo, pese a que fue debidamente notificada el doce del mismo mes y año, no se pronunció al respecto, sino que se limitó a solicitar un "*reconocimiento judicial*" que ya se había efectuado el nueve de octubre de dos mil; b) en virtud de haberse agotado el derecho de defensa de la amparista, dictó la resolución que en derecho corresponde. Posteriormente la postulante apeló, recurso que se le rechazó por inidóneo, pues de conformidad con la ley debió interponer el recurso de revocatoria, a tenor de lo preceptuado en el artículo 125 del Código Municipal; c) al emitir la resolución que se impugna actuó de conformidad con las facultades que le confiere la ley, por lo que revisar su actuación como lo pretende la postulante sería intervenir en la esfera de sus facultades legales. D) Remisión de antecedentes: expediente treinta y seis – dos mil, del Juzgado de Asuntos Municipales de la Municipalidad de Amatitlán. E) Prueba: el antecedente del amparo. E) Sentencia de primer grado: el tribunal consideró: "...de conformidad con el artículo 132 del Código Municipal, contenido en el Decreto 58-88 del Congreso de la República, el recurso de apelación es el procedente, porque se está impugnando una resolución administrativa en la cual por mandato legal es susceptible de dicho recurso, puesto que es en contra de una autoridad administrativa unipersonal, que no es un órgano colegiado municipal; pero si bien es cierto, que dicho recurso es procedente, el interponente debió plantearlo llenando los requisitos que para tal efecto determina la ley específica de la materia, es decir el citado artículo 132 del Código Municipal, como lo es ante el Alcalde, en el caso presente o verbalmente, en el acto de notificación de la resolución agravante. Por escrito, en el plazo de tres días a partir de la última notificación hecha legalmente y ante el propio Alcalde, para que su recurso se hubiera entrado a conocer, y no ante el Juez de Asuntos Municipales, como

incorrectamente fue planteado el mismo y fundamentándose equivocadamente en leyes supletorias, en donde el trámite es totalmente distinto al indicado en la ley específica; por lo que este Tribunal Constitucional considera que la entidad recurrente al no haber hecho uso debido y correcto de la ley para interponer su recurso de apelación, que es imputable únicamente a la recurrente, impide que la acción de amparo devenga procedente, por lo que no puede alegarse que se ha violado el artículo 2 de la Constitución Política de la República, porque sí tuvo acceso a la defensa y si no se dio o si no lo hubo, fue por un mal planteamiento por parte de la entidad recurrente. Que de conformidad con el artículo 44 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, establece: 'El tribunal también decidirá sobre las costas y sobre la imposición de las multas o sanciones que resultaren de la tramitación del amparo' Que en el presente caso se condena en costas, a la entidad recurrente." Y resolvió: "...I) Sin lugar la acción constitucional de amparo interpuesta por Inmobiliaria Mori, Sociedad Anónima, a través de su representante legal Ileana Nájera Urruela de Rivera, en contra del Juez de Asuntos Municipales del Municipio de Amatitlán de este departamento, por notoriamente improcedente; en consecuencia se revoca el amparo provisional otorgado. III: Se impone al abogado José Francisco Monroy Galindo la multa de quinientos quetzales, que deberá hacer efectiva dentro de tercer día en la Tesorería de la Corte de Constitucionalidad."

III. APELACION

La postulante apeló.

IV. ALEGATOS EN EL DIA DE LA VISTA

A) La amparista alegó que el tribunal constitucional de primera instancia se basó para dictar su fallo en lo establecido en el artículo 132 del Código Municipal; sin embargo, no tomó en consideración el artículo 142 *ibid* que establece que "*en la municipalidad que carezca de juzgado de asuntos municipales, será el alcalde, quien asume las funciones que corresponden al Juez, observando los procedimientos de este título*"; de donde se concluye que apeló ante la autoridad administrativa unipersonal del Juzgado de Asuntos Municipales de Amatitlán porque sí existe en ese municipio un juzgado. Si no hubiere existido Juzgado habría tenido que apelar ante el Alcalde Municipal, pero no lo hizo así por no ser ese el caso. Solicitó se revoque la sentencia apelada y se le otorgue amparo. B) El Ministerio Público reiteró sus alegatos expuestos en primera instancia, en el sentido de que el amparo solicitado debe denegarse por falta de agravio, ya que en este caso en el trámite del expediente administrativo la misma postulante aceptó que construyó en terrenos propios las bodegas a las que se ha hecho referencia; solicitó que el procedimiento se encaminara hacia su persona y se le corrió la audiencia respectiva, con lo cual se evidencia que ha existido un debido proceso y que, por lo tanto, no existe agravio que reparar por esta vía. Solicitó se deniegue la protección requerida.

CONSIDERANDO

-I-

No es procedente el amparo cuando se acusa como acto reclamado el rechazo de un recurso que no ha sido idóneo.

-II-

La postulante impugna por medio del presente amparo la resolución de once de enero de dos mil uno dictada por el Juez de Asuntos Municipales del Municipio de Amatitlán, departamento de Guatemala, que rechazó el recurso de apelación interpuesto contra la resolución de ocho de enero de dos mil uno.

El rechazo de este recurso lo sustentó el indicado Juzgado en que el mismo era "notoriamente frívolo e improcedente", citando los artículos 141 de la Ley del Organismo Judicial y 125 del Código Municipal, toda vez que, según indicó en su informe circunstanciado, la postulante debió haber interpuesto "recurso de revocatoria de conformidad con lo que establece el artículo 125 del Código Municipal".

Esta Corte, después de realizar el análisis del expediente y leyes aplicables establece que, efectivamente, la postulante debió haber hecho uso del recurso de revocatoria para atacar la resolución que impugnó, pero no con base en lo establecido en el artículo 125 del Código Municipal, sino con fundamento en lo establecido en el artículo 17 del Decreto 119-96 del Congreso de la República (Ley de lo Contencioso Administrativo) que reza: *"Los recursos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma. Se exceptúan aquellos casos en que la impugnación de una resolución deba conocerla un Tribunal de Trabajo y Previsión Social"*, toda vez que todos los recursos establecidos en el Código Municipal fueron derogados tácitamente por el artículo 17 *ibid.* Esta tesis quedó enunciada por esta Corte en sentencias de dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y nueve y doce de agosto de mil novecientos noventa y ocho pronunciadas en los expedientes 573-99 y 209-98, respectivamente.

Consecuentemente, en razón de que la emisión de una nueva ley de lo Contencioso Administrativo tuvo, entre otros, el propósito de unificar los recursos y medios de impugnación del régimen administrativo del país, incluyendo, como lo prescribe claramente el artículo precitado, la descentralizada o autónoma, el recurso de apelación intentado por la interesada en el procedimiento que originó el amparo ha dejado de tener eficacia desde la vigencia de la indicada ley. De ahí que al intentarse el uso de un recurso inidóneo para reclamar contra un acto administrativo el amparo que se interpone no puede ser estimado, y habiéndose decidido de esa manera en la parte resolutive de la sentencia recurrida, ésta debe confirmarse, pero por las razones aquí consideradas, con la modificación de que la multa impuesta al abogado patrocinante es de un mil quetzales.

LEYES APLICABLES

Artículos 265, 268 y 272 inciso c) de la Constitución Política de la República de Guatemala; 1o., 2o., 3o., 4o., 8o., 10, 42, 44, 45, 46, 47, 56, 57, 60, 61, 67, 149 inciso c), 185 y 186 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y 17 del Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO

La Corte de Constitucionalidad con base en lo considerado y leyes citadas resuelve: I) Confirma la parte resolutive de la sentencia apelada, por las razones aquí consideradas, modificando los incisos III y IV de la misma, los cuales quedan así: "II. Impone al abogado patrocinante, José Francisco Monroy Galindo, la multa de un mil quetzales, la cual deberá hacer efectiva en la Tesorería de la Corte de

Constitucionalidad dentro de los cinco días siguientes de la fecha en que quede firme el presente fallo, bajo apercibimiento de que en caso de incumplimiento su cobro se efectuará por la vía correspondiente. III. Notifíquese y en su oportunidad, remítase copia certificada de la presente sentencia a la Corte de Constitucionalidad para su ordenación y archivo. II) Notifíquese y con certificación de lo resuelto devuélvase los antecedentes.²

² Gaceta jurisprudencial No. 62 Pág. 147-154

ANEXO III

Expediente No. 209-98

El texto de fallo es el siguiente

APELACION DE SENTENCIA DE AMPARO

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD: Guatemala, doce de agosto de mil novecientos noventa y ocho.

En apelación y con sus antecedentes se examina la sentencia de diecinueve de febrero de mil novecientos noventa y ocho dictada por el Juzgado Cuarto de Primera Instancia del Ramo Civil del departamento de Guatemala, constituido en Tribunal de Amparo, en el amparo promovido por Banco Granai & Towson, Sociedad Anónima, contra la Superintendencia de Bancos. El postulante actuó con el patrocinio del abogado José Manuel Mayorga Saravia.

ANTECEDENTES

I. EL AMPARO

A) Interposición y autoridad: presentado en el Juzgado Cuarto de Primera Instancia del Ramo Civil del departamento de Guatemala el veintiocho de julio de mil novecientos noventa y siete. B) Acto reclamado: resolución cuatrocientos setenta y nueve - noventa y siete, de dieciséis de julio de mil novecientos noventa y siete que rechazó por

improcedente el recurso de revocatoria planteado contra la resolución cuatrocientos sesenta y cinco - noventa y siete en la que se instruyó al postulante registrar el saldo total -vencido y no vencido- por cobrar de aquellos créditos con una o más cuotas de capital o intereses en mora, en la cuenta ciento tres mil ciento dos Cartera de Créditos - Moneda Nacional- Vigentes en Mora. C) Violaciones que denuncia: derechos de defensa y al debido proceso. D) Hechos que motivan el amparo: lo expuesto por el postulante se resume: a) el siete de julio de mil novecientos noventa y siete la Superintendencia de Bancos dictó la resolución cuatrocientos sesenta y cinco - noventa y siete, por la que le instruyó registrar en la cuenta ciento tres mil ciento dos Cartera de Créditos -Moneda Nacional- Vigentes en Mora, el saldo por cobrar de los créditos con una o más cuotas de capital o intereses en mora; b) contra dicha decisión planteó revocatoria con fundamento en el artículo 17 del Decreto 119-96 del Congreso de la República, recurso que fue rechazado por la autoridad impugnada mediante la emisión del acto reclamado, argumentando que el recurso idóneo para atacar la resolución impugnada era el de apelación, pues de conformidad con los artículos 5o. de la Ley de Bancos y 44 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, las resoluciones dictadas por la Superintendencia de Bancos en relación con sus funciones de vigilancia e inspección, admiten el recurso de apelación. Considera que la autoridad impugnada al dictar el acto reclamado violó sus derechos constitucionales enunciados, porque no tomó en consideración que la revocatoria que interpuso contra la resolución reclamada si era la vía idónea para atacarla, pues, el recurso de apelación referido quedó derogado por el Decreto 119-96 del Congreso de la República, cuerpo legal que establece los recursos de revocatoria y reposición como únicos medios de impugnación ordinarios en la administración pública centralizada y descentralizada, impidiendo con

dicho proceder pronunciarse en el sentido de que es prematuro e improcedente registrar la totalidad de los saldos y aún los no vencidos, pues no ha prescrito el plazo contractualmente pactado; además, dicha autoridad niega pertenecer a la administración pública, al indicar que no pertenece al Banco de Guatemala, aún cuando está aplicando su propia ley (artículos 44 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala y 5o. de la Ley de Bancos). Solicitó que se le otorgue amparo. E) Uso de recursos: ninguno. F) Casos de procedencia: invocó los contenidos en los incisos b) y d) del artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. G) Leyes violadas: citó los artículos 12, 132 y 133 de la Constitución Política de la República; 4o. de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; 8o. de la Ley del Organismo Judicial y 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo.

II. TRAMITE DEL AMPARO

A) Amparo provisional: se otorgó. B) Tercera interesada: Junta Monetaria. C) Remisión de antecedentes: expediente administrativo noventa y siete cuatrocientos diez uno punto diez diagonal doscientos ochenta y dos de la Superintendencia de Bancos. D) Prueba: el antecedente del amparo. E) Sentencia de primer grado: el tribunal consideró: "...Al hacer un estudio del expediente este tribunal estima que la resolución que denegó el recurso de revocatoria planteada ante la Superintendencia de Bancos, y que fuera emitida con fecha dieciséis de julio de mil novecientos noventa y siete mediante resolución número cuatrocientos setenta y nueve guión noventa y siete, dicha resolución fue emitida con relación a la resolución de fecha siete de julio de mil novecientos noventa y siete, misma que se identifica con el número cuatrocientos sesenta y cinco guión noventa y siete, en donde se instruye al Banco Granai &

Townson, Sociedad Anónima registrar el saldo total, vencido y no vencido por cobrar de aquellos créditos, con una o más cuotas de capital o intereses en mora en la cuenta ciento tres mil ciento dos (103102) CARTERA DE CREDITO-MONEDA NACIONAL-VIGENTE EN MORA. conforme el artículo diecisiete del decreto ciento diecinueve guión noventa y seis, del Congreso de la República, misma que fue rechazada por la improcedencia del recurso de conformidad con el artículo cuarenta y cuatro de la ley orgánica del Banco de Guatemala, inciso g), segundo párrafo el cual establece que las resoluciones ejecutivas, o interpretativas que dictare la Superintendencia, en relación con las funciones de inspección y fiscalización de las instituciones bancarias, admitirán apelación ante la Junta Monetaria; y el artículo quinto de la Ley de Bancos, en tal sentido el argumento planteado por la entidad recurrente, en el caso concreto no es valedero toda vez que si bien es cierto que la ley de lo contencioso administrativo establece únicamente dos recursos, en su artículo diecisiete, lo cual como requisito para interponer tal recurso, como lo indica el artículo siete del mismo cuerpo legal, debe ser dictada por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo Ministerio, o entidad descentralizada o autónoma, también lo es que de conformidad con el artículo ciento treinta y tres de la ley Orgánica del Banco de Guatemala, establece que las modificaciones a la presente ley requerirán, para su aprobación, el voto favorable de los dos tercios de diputados que componen el Congreso de la República, asimismo el artículo ciento setenta y cinco de la Constitución Política de la República, establece la jerarquía constitucional, indicando que las leyes calificadas como constitucionales, requerirán para su reforma, el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad, de tal manera, que subsiste la aplicación de las normas

contenidas en la ley orgánica del Banco de Guatemala, toda vez que posee rango constitucional, tal es el caso del recurso de apelación contemplada en el artículo cuarenta y cuatro de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, de tal manera que la Superintendencia de Bancos, debe sujetarse a lo que preceptúan sus leyes en materia administrativa, ya que su autonomía es constitucional, de conformidad con el artículo ciento treinta y tres, y ciento treinta y cuatro de la Constitución Política de la República, en ese sentido la autoridad recurrente debió haber planteado el recurso de apelación contra la resolución dictada por la Superintendencia de Bancos, conforme el artículo cuarenta y cuatro inciso g), segundo párrafo, en tal virtud la actitud asumida por la Superintendencia de Bancos, de rechazar por improcedente el recurso de revocatoria planteado, no constituye violación a los derechos que la constitución y las demás leyes garantizan a la entidad BANCO GRANAI & TOWNSON, SOCIEDAD ANONIMA, por lo que la presente acción de amparo, debe ser declarada sin lugar." Y resolvió: "... a) Sin lugar la presente acción de amparo; II) Se revoca el amparo provisional otorgado, y para el efecto líbrese el oficio correspondiente; III) Se condena en costas a la entidad BANCO GRANAI & TOWNSON, SOCIEDAD ANONIMA, IV) Se impone a los abogados auxiliares de la entidad interponente del amparo la multa de quinientos quetzales, a cada uno que deberán hacer efectiva en la Tesorería de la Corte de Constitucionalidad, dentro de los tres días siguientes de estar firme el presente fallo..."

III. APELACION

El postulante apeló.

IV. ALEGATOS EN EL DIA DE LA VISTA

A) El accionante reiteró lo expuesto en el memorial de interposición del amparo y agregó: a) al dictar sentencia el tribunal de amparo se fundamentó en que para modificar la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, de conformidad con el artículo 133 de dicha ley, se requiere para su aprobación, el voto favorable de dos tercios de diputados del Congreso de la República; al igual que la jerarquía constitucional que preceptúa el artículo 175 constitucional, lo cual no ocurrió en el presente caso, por lo que subsiste la aplicación de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala referida y, en consecuencia, procede el recurso de apelación contemplado en los artículos 44 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala y 5o. de la Ley de Bancos; argumentación que carece de validez legal ya que la autoridad impugnada debió sujetarse a las leyes en materia administrativa (Ley de lo Contencioso Administrativo) que regula los recursos de revocatoria y reposición; b) las autoridades administrativas que son sujetos procesales en el presente asunto y el tribunal de amparo reconocen que el superior jerárquico que conoce de las resoluciones ejecutivas o interpretativas dictadas por la Superintendencia de Bancos es la Junta Monetaria; pero no a través del recurso de apelación, ya que dicho medio de impugnación, de conformidad con el ordenamiento legal vigente y Ley del Organismo Judicial (Decreto 2-89 del Congreso de la República), fue derogado por incompatibilidad de la nueva disposición con la anterior; por lo que el recurso de revocatoria es el medio idóneo de impugnación contra la resolución reclamada según el ordenamiento legal vigente. Solicitó que se revoque el fallo apelado y se le otorgue amparo. B) La autoridad impugnada manifestó: a) el recurso de revocatoria procede contra una resolución dictada por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del ministerio o entidad descentralizada o autónoma, por lo que en el caso de estudio no procede el recurso de mérito; de conformidad con el

artículo 133 de la Constitución, la Superintendencia de Bancos es el órgano que ejercerá la vigilancia e inspección de bancos, instituciones de crédito, empresas financieras, entidades afianzadoras, de seguros y las demás que la ley disponga, por lo que es parte del sistema de la banca central pero no pertenece al Banco de Guatemala, ya que el mandato constitucional citado así lo ordena; por consiguiente no procede el recurso de revocatoria en virtud que la Superintendencia de Bancos no tiene superior jerárquico; c) el Decreto 119-96 del Congreso de la República carece de jerarquía constitucional no pudiendo modificar la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, por lo que el artículo 44 de dicha ley y 5o. de la Ley de Bancos es el aplicable al presente caso; en consecuencia, el recurso idóneo para atacar la resolución reclamada es la apelación y al no hacerlo, el postulante dejó de ejercer su derecho de defensa y al debido proceso. Solicitó que se confirme la sentencia apelada y se declare sin lugar el amparo. C) La tercera interesada indicó: a) de conformidad con el artículo 133 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, las modificaciones a dicha ley requerirá para su aprobación el voto de dos tercios de diputados del Congreso de la República, presupuesto que no ocurrió en la aprobación del Decreto 119-96 del Congreso de la República, Ley de lo Contencioso Administrativo, razón por la que la disposición contenida en la Ley Orgánica del Banco de Guatemala que regula el recurso de apelación no ha sido derogado; en consecuencia, la resolución que constituye el acto reclamado fue dictada por la autoridad impugnada con la correcta aplicación de la ley; asimismo, la sentencia dictada por el tribunal de amparo fue dictada con apego a las disposiciones legales correspondientes, por lo que no se violaron los derechos constitucionales del postulante. Solicitó que se confirme la sentencia apelada y se deniegue el amparo. D) El Ministerio Público indicó que de conformidad con el artículo

17 del Decreto 119-96 del Congreso de la República, los recursos de revocatoria y reposición son los únicos medios de impugnación en la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma, exceptuando los casos en que una impugnación deba conocerla un tribunal de trabajo y previsión social; dicha norma uniformó la utilización de los recursos administrativos y la Superintendencia de Bancos forma parte de la administración pública, por lo que al rechazar el recurso de revocatoria planteado por el postulante violó sus derechos constitucionales. Solicitó que se revoque la sentencia impugnada y se le otorgue el amparo.

CONSIDERANDO

-I-

El amparo esta instituido con el fin de proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o para restaurar su imperio cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícito una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan.

-II-

Esta Corte no comparte el criterio sostenido por el tribunal a quo en su sentencia, en el sentido de que la Ley Orgánica del Banco de Guatemala posee rango constitucional, ya que, las leyes constitucionales son disposiciones legales emanadas de un órgano que ostenta el poder constituyente que desarrollan preceptos constitucionales, y que se encuentran revestidas de cierto grado de rigidez para su reforma; en Guatemala se

aceptan como leyes constitucionales las que la propia Constitución califica como tales y que emanan de una Asamblea Nacional Constituyente. Actualmente se encuentran vigentes cuatro leyes constitucionales que emanaron de una Asamblea Nacional Constituyente, a las que la propia Constitución les reconoce ese carácter: la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, la Ley de Orden Público y la Ley de Emisión del Pensamiento (previstas por los artículos 223, 276, 139 y 35 de la Constitución Política de la República, respectivamente, así como interpretando su artículo 159 in fine en concordancia con el 175 segundo párrafo).

-III-

En el presente caso, esta Corte establece:

1. La Superintendencia de Bancos emitió la resolución 465-97 de fecha siete de julio de mil novecientos noventa y siete en la que instruyó al Banco Granai & Townson registrar en la cuenta ciento tres mil ciento dos cartera de créditos moneda nacional vigentes en mora, el saldo por cobrar de los créditos con una o más cuotas de capital o intereses en mora.
2. Al interponer, el ahora postulante, recurso de revocatoria contra aquella resolución, la Superintendencia de Bancos lo rechazó por improcedente argumentando que el recurso idóneo para atacarla era, de conformidad con los artículos 5o. de la Ley de Bancos y 44 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, la apelación, ya que, uno de los requisitos para la procedencia del recurso de revocatoria es que la autoridad administrativa que la emita tenga superior jerárquico, lo que no es el caso de la Superintendencia de Bancos,

ya que si bien actúa bajo la dirección de la Junta Monetaria no forma parte del Banco de Guatemala ni es un Ministerio o una institución descentralizada o autónoma.

El meollo del asunto sometido a la consideración de esta Corte estriba en determinar si aquella resolución emitida por la Superintendencia de Bancos, es susceptible de ser impugnada de revocatoria de conformidad con el artículo 7o. del Decreto 119-96 del Congreso de la República (Ley de lo Contencioso Administrativo) o de apelación según lo preceptuado por el artículo 44 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala y 5o. de la Ley de Bancos.

-IV-

De conformidad con el artículo 17 del Decreto 119-96 del Congreso de la República (Ley de lo Contencioso Administrativo) "Los recursos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma. Se exceptúan aquellos casos en que la impugnación de una resolución deba conocerla un Tribunal de Trabajo y Previsión Social." Como se aprecia, este artículo estableció como únicos medios ordinarios de impugnación en materia administrativa los referidos y, siendo ésta una ley ordinaria posterior a la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, derogó parcialmente el artículo 44 de ésta por incompatibilidad de disposiciones contenidas en la nueva ley con la precedente, y por regular en forma completa lo relativo a los medios de impugnación ordinarios que deberán ser utilizados en toda la administración pública (de la cual evidentemente forma parte la Superintendencia de Bancos) de acuerdo a las literales b)

y c) del artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial. Idéntica derogatoria ocurrió con el artículo 5o. de la Ley de Bancos.

Consecuentemente, el recurso procedente en el caso concreto es la revocatoria regulada en el artículo 7. del Decreto 119-96 del Congreso de la República (Ley de lo Contencioso Administrativo), por lo que, al haber sido rechazado se vulneró el derecho de defensa del amparista y, por tal razón, debe otorgarse la protección constitucional solicitada, sin condenar en costas a la autoridad impugnada por estimarse que obró de buena fe.

LEYES APLICABLES

Leyes y artículos citados y 265, 272 inciso c) de la Constitución Política de la República, 1o., 4o., 6o., 7o., 8o., 10 incisos a), b) y d), 42, 43, 44, 49 inciso a), 52, 53, 54, 60, 61, 66, 67, 133, 149, 163 inciso c) y 185 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y 17 del Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO

La Corte de Constitucionalidad, con fundamento en lo considerado y leyes citadas, resuelve: I) Revoca la sentencia venida en grado. II) Otorga amparo al Banco Granai & Townson, Sociedad Anónima, y, como consecuencia: a) le restablece en la situación jurídica afectada; b) ordena a la Superintendencia de Bancos deje sin efecto el acto reclamado procediendo de conformidad con lo considerado en la presente sentencia a dar trámite al recurso de revocatoria interpuesto contra la resolución 465-97 de la Superintendencia de Bancos, elevando las actuaciones correspondientes a la Junta

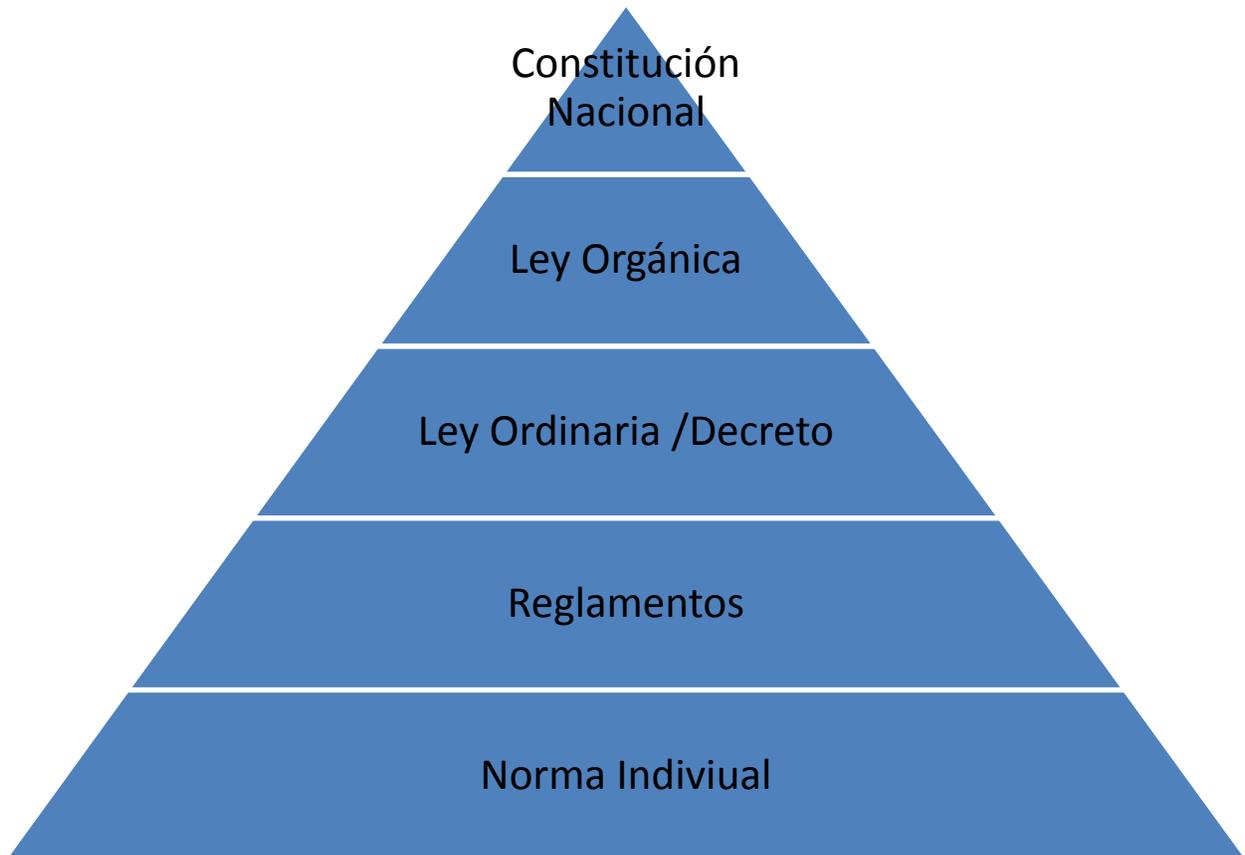
Monetaria para que resuelva lo procedente. III) Se conmina a la autoridad impugnada a que de exacto cumplimiento a lo resuelto dentro del plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que reciba la ejecutoria del presente fallo, bajo apercibimiento de que, en caso de incumplimiento, incurrirá en una multa de dos mil quetzales, sin perjuicio de las demás responsabilidades civiles y penales consiguientes. IV) No se hace especial condena en costas. V) Notifíquese y con certificación de lo resuelto, devuélvase los antecedentes.³

³ Gaceta Jurisprudencial No. 49. Pág. 307-33

ANEXO IV

Pirámide Kelsiniana, representa la Supremacía Constitucional.

Cualquier norma particular y contraria que, eventualmente entre en colisión con la norma suprema, provocará la nulidad de la norma anterior.



BIBLIOGRAFÍA

- ARANA MUÑOZ, Jaime Rodríguez. **Manual de derecho administrativo**. México (s.e.). 1995
- ARELLANO GARCIA, Carlos. **Teoría General del proceso**. México: Ed. Porrúa S.A., 1984.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Argentina, Buenos Aires: Ed. Heliasta, S.R.L., 1976.
- CALDERON MORALES, **Derecho administrativo I**, 3ra edición; Guatemala: Ed. Llerena, 1999.
- CALDERON MORALES, **Derecho administrativo II**, 2da edición; Guatemala: Ed. Montana Impresos, 2000.
- CALDERON MORALES, **Derecho procesal administrativo**, 2da edición; Guatemala: Ed. Llerena, 1999.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**, Instituto nacional de administración política pública. Guatemala: 1996.
- COUTURE, Eduardo J. **Fundamentos de derecho procesal civil**. México: Ed. Nacional, S. A., 1984.
- DE COLMENARES, Carmen María y CHACÓN DE MACHADO, Josefina **Introducción al derecho**. 3ra edición; Guatemala: Publicaciones Universidad de San Carlos de Guatemala.1995.
- DUVERGER, Maurice. **Instituciones políticas y derecho constitucional** Barcelona España: Ed. Ariel S. A., 1984.
- FLORES GOMEZ, Fernando y CARVAJAL MORENO, Gustavo. **Manual de derecho Constitucional**, (s.e.) México: Ed. Porrúa, S. A. 1976.
- FLORES JUAREZ, Juan Francisco, **Constitución y justicia constitucional apuntamientos**. Guatemala: (s.e.), 2005.

GARCIA DE ENTERRIA, **La constitución como norma y el tribunal constitucional.** España, Madrid: Ed. Civitas, S.A. 1994.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho.** México: Ed. Porrúa S. A., 1940.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. **Derecho procesal administrativo hispanoamericano.** 2° edición. Madrid, España: Ed. Castilla. 1978.

GUZMÁN HERNÁNDEZ, Martín Ramón. **El Amparo Fallido.** 2° ed.; Guatemala Ed. Publicación de la Corte de Constitucionalidad, 2001.

La Corte de Constitucionalidad. **Incidencias Procesales.** Guatemala. Año 2004.

La Corte de Constitucionalidad. **Gacetas:** 4-2001; 1986-1991; 11-1989; 44-1997; 53-1999. Guatemala

LOBOS RIOS, Edwin. **Construcción de la justicia constitucional.** 1° Edición Guatemala: Ed. Tierra Prometida Editores. 2006.

LOPEZ AGUILAR, Santiago. **Introducción al estudio del derecho.** Guatemala: Ed. Departamento de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad De San Carlos de Guatemala, 1984.

MALDONADO AGUIRRE, Alejandro. **El control constitucional, en “reflexiones Constitucionales”.** Guatemala: Publicaciones de la corte de Constitucionalidad. Año 2001.

MEJICANOS JIMÉNEZ, Manuel de Jesús. **La inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general en el ordenamiento jurídico guatemalteco.** Guatemala: Publicación de la Corte de Constitucionalidad. 2005

MEZA DUARTE, Eric. **Manual de derecho administrativo.** 1°. Edición Guatemala: Edit. Serviprensa, S.A. 2004. Pág. 223

NIÑO, José Antonio. **La interpretación de las leyes.** 1° edición; Distrito Federal, México: Ed. Vásquez, 2002.

ORELLANA DONIS, Eddy Giovanni. **Derecho Procesal Civil**. 1t.; 2° edición; Guatemala: Ed. Vásquez, 2002.

PACHECO G., Máximo. **Introducción al derecho**. Chile: Ed. Jurídica de Chile, 1976.

PALLARES, Eduardo. **Derecho procesal civil**. México: Ed. Porrúa S.A., 1989.

PINTO ACEVEDO, Mynor. **La jurisdicción constitucional en Guatemala**. Guatemala: Publicación de la Corte de Constitucionalidad; Serviprensa Centroamericana. 2001.

SAENZ JUAREZ, Luis Felipe. **Inconstitucionalidad de leyes en casos concretos Guatemala**. Guatemala: Publicación de la Corte de Constitucionalidad. 2001.

SIERRA, José Arturo. **Derecho constitucional guatemalteco**. Guatemala: (s.e), 2000.

Publicación del Organismo Judicial. **La valoración de la prueba en el Proceso Civil y Mercantil, especial referencia al rol a desempeñar por el juez frente al personal auxiliar del juzgado**. Escuela de Estudios Judiciales del Organismo Judicial. Guatemala, C. A.

RUIZ CASTILLO de JUAREZ, Crista. **Teoría general del proceso**. Guatemala: Ed. Maite, 1996.

VÁSQUEZ MARTINEZ, Edmundo y GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Constitución y orden democrático**. Guatemala: Ed. Universitaria de Guatemala. 1984.

VILLEGAS LARA, René Arturo, **Temas de introducción al estudio del derecho y de Teoría general del derecho**. 3°. Ed.; Guatemala: Cholsamaj, 2002.

Legislación

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

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

Código Municipal. 12-2002 Congreso de la República de Guatemala. 2002.

Código Procesal Civil y Mercantil. Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto- Ley 106, 1963.

Código Procesal Penal. Congreso de la República de Guatemala Decreto, 51-92, Año 1992.

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

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

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

Ley de la Superintendencia de Administración Tributaria. Decreto 1-98 Congreso de la República de Guatemala. 1998.

Ley de Contrataciones del Estado. Decreto 57-92 Congreso de la República de Guatemala. 1992.

Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Decreto 295 del Congreso de la República de Guatemala. 1947.

Acuerdo de la Corte de Constitucionalidad 4-89 de las disposiciones reglamentarias y complementarias relativas a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad.

Acuerdo de la Corte de Constitucionalidad 49-02 de la interpretación formulada por esta Corte sobre los artículos 45 inciso e) y 208, segundo párrafo de la Ley del Organismo Judicial