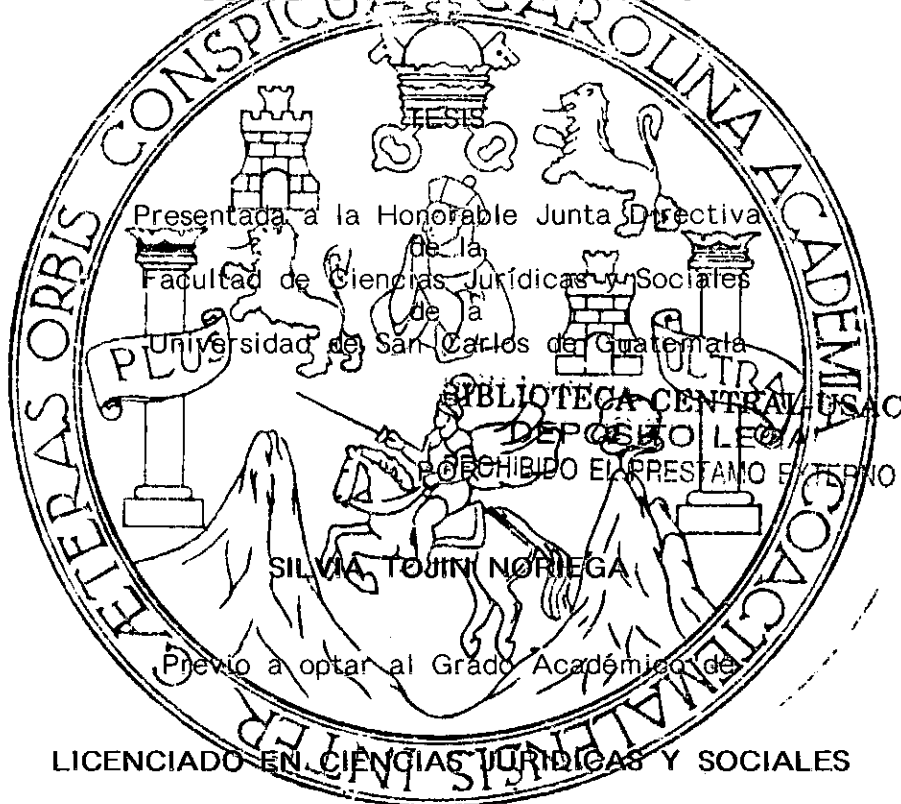


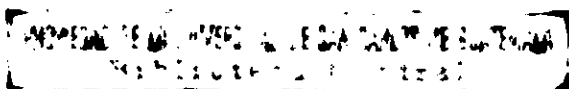
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

PRINCIPIOS JURIDICOS EN EL PROCESO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO



Y a los Títulos de

ABOGADO Y NOTARIO



Guatemala, Julio de 1993

Dh
04
T(2929)

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

DECANO	Lic. Juan Francisco Flores Juárez
VOCAL I	Lic. Luis César López Permouth
VOCAL II	Lic. José Francisco De Mata Vela
VOCAL III	Lic. Roosevelt Guevara Padilla
VOCAL IV	Br. Erick Fernando Rosales Orizábal
VOCAL V	Br. Fredy Armando López Folgar
SECRETARIO	Lic. Carlos Humberto Mancio Bethancourt

**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN
TECNICO PROFESIONAL**

DECANO	Lic. Alfredo Bonatti Lazzari
(en funciones)	Lic. Mauro Roderico Chacón Corado
EXAMINADOR	Lic. José Arturo Sierra González
EXAMINADOR	Lic. Luis Haroldo Ramírez Urbina
EXAMINADOR	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
SECRETARIO	

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

Lic. HUGO HAROLD CALDERON MORALES
Abogado y Notario
21 C. y Ave. Elena 0-14 zona 1
"Comercial Exitto"
Oficina 22, 1er. Nivel
Tels. 512016-512017
Guatemala, C. A.

2023-93

Guatemala, 2 de mayo de 1,993.

Licenciado:
Juan Francisco Flores Juárez,
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad.

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

-3 JUN. 1993

RECIBIDO
Hora: 16:00
OFICIAL

Señor Decano:

Tengo el grato honor de informarle a usted, que en cumplimiento de lo dispuesto en la providencia de fecha 14 de mayo de 1992, he asistido con carácter de Asesor o Consejero de Tesis a la Bachiller SILVIA TOJIN NORIEGA, en la elaboración de su trabajo de graduación titulado:

"PRINCIPIOS JURIDICOS EN EL
PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO"

Habiéndose finalizado la elaboración del mismo, atentamente le informo:

a) Que dicho trabajo se realizó bajo mi inmediata dirección, durante su elaboración le hice a la autora recomendaciones y sugerencias en cuanto a la bibliografía que debería ser consultada, así como sobre el cumplimiento de los requisitos tanto de forma como de fondo, exigidos por el reglamento respectivo, para trabajos de esa naturaleza.

b) En la elaboración del indicado trabajo, la autora siguió las instrucciones y recomendaciones que le hice en cuanto a presentación y desarrollo del mismo.

c) El trabajo en referencia consta de cuatro capítulos, los cuales en su orden tratan los siguientes temas: Aspectos fundamentales, el proceso administrativo, aplicación de los principios jurídicos en el Proceso Contencioso-Administrativo guatemalteco, regulación legal guatemalteca; se terminó con las conclusiones y bibliografía que son producto del estudio realizado.

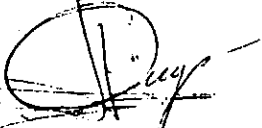
d) En consecuencia, entiendo que el trabajo de la Bachiller SILVIA

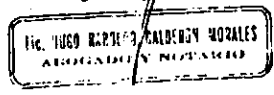
Lic. HUGO HAROLD CALDERON MORALES
ABOGADO Y NOTARIO



ROJIN NORISGA, si reúne los requisitos exigidos por el Reglamento para Exámenes Técnico Profesionales y Público de Tesls y al ser así, debe seguir el trámite señalado en dicho reglamento hasta su aprobación definitiva.

Sin otro particular, me suscribo del señor Decano, con las más altas muestras de consideración y estima.

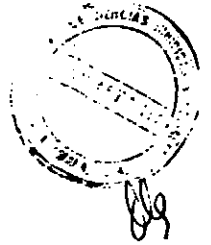

Lic. Hugo Haroldo Calderón Morales
Abogado y Notario



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

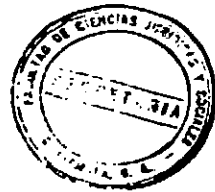


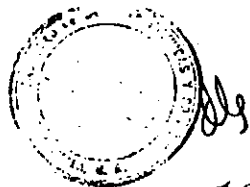
FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, junio cuatro, de mil novecientos noventa y tres.-

Atentamente pase al Licenciado HECTOR ADOLFO CIFUENTES MEN
DOZA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de la
Bachiller SILVIA TOJIN NORIEGA y en su oportunidad emita -
el dictamen correspondiente. -----





2546-93

Guatemala,
12 de julio de

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

13 JUL 1973

REVISOR
Flores
SUCIAL

Señor Decano
Lic. Juan Francisco Flores Juárez
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad De San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria.

Señor Decano:

En cumplimiento de lo dispuesto por ese Decanato el 4 de junio del año en curso, procedí a la revisión del trabajo de tesis de la Bachiller Silvia Tojín Noriega, intitulado "Principios Jurídicos en el Proceso Contencioso Administrativo".

El trabajo de tesis presentado reúne los requisitos necesarios para optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y los títulos profesionales de Abogado y Notario.

El trabajo en cuanto forma y fondo responde y llena los requisitos exigidos en esta clase de trabajos académicos; es claro, está redactado en forma ordenada, sus conclusiones se relacionan con el contexto de lo escrito y se consultó la bibliografía adecuada.

Por lo anterior, recomiendo favorablemente el trabajo presentado por la Bachiller Silvia Tojín Noriega.

Sin otro particular, me suscribo de usted atentamente,

[Handwritten signature]
LIC. HECTOR ADOLFO CIFUENTES MENDOZA
REVISOR

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



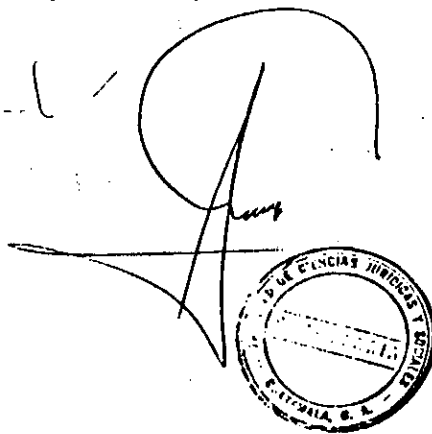
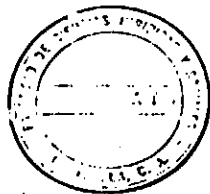
FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Campus Universitario, Zona 12
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, julio catorce, de mil novecientos noventitres.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la
impresión del trabajo de tesis de la Bachiller SILVIA TO-
JIN NORIEGA, intitulado "PRINCIPIOS JURÍDICOS EN EL PROCESO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", Artículo 22 del Reglamento -
para Exámenes Técnico Profesionales y Público de Tesis. --



DEDICATORIA

Esta Tesis la Dedico a:

*Miguel, Mi Padre
Isabel, Mi Madre y
Apolonio, Mi Tío.*

*A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la Universidad de San Carlos de Guatemala.*

INDICE

CAPITULO I

1. Aspectos Fundamentales..... 1

1.1 Derecho Procesal..... 3

1.2 Proceso y Procedimiento..... 5

1.2.1 Proceso..... 5

1.2.1.1 Definición..... 5

1.2.2 Procedimiento..... 7

1.2.2.1 Definición..... 7

1.2.3 Procedimiento Administrativo..... 8

1.2.3.1 Definición..... 8

1.2.3.2 Principios..... 9

1.2.3.2.1 Principio de Legalidad..... 9

1.2.3.2.2 Principio de la Oficialidad..... 9

1.2.3.2.3 Principio de la Informalidad en Favor del Administrado..... 10

1.2.3.2.4 Principio del Derecho de Defensa..... 11

1.2.3.2.4 Principio de Imparcialidad..... 11

1.2.3.2.5 Principio del Procedimiento Escrito..... 12

1.2.3.2.6 Principio de Rapidez, Simplicidad y Economía..... 12

CAPITULO II

2. Proceso Administrativo..... 13

2.1 Definición..... 13

2.2 Naturaleza Jurídica..... 16

2.3 Características..... 17

2.4 Elementos del Proceso Administrativo..... 18

2.4.1 Elemento Objetivo..... 18

2.4.2 Elemento Subjetivo..... 19

CAPITULO III

3. Aplicación de los Principios Jurídicos en el Proceso Administrativo Guatemalteco.	21
3.1 Principios.	21
3.1.1 Definición.....	21
3.2 Principio de la Separación de las Autoridades Administrativas y Judiciales.....	22
3.3 Principio de Legalidad.....	23
3.4 Principio de Juridicidad.	25
3.5 Principio de Cláusula General,.....	26
3.6 Principio del Interés Agraviado.....	27
3.7 Principio del Debido Proceso.	28
3.7.1 Notificación al interesado.....	29
3.7.2 Oportunidad para el administrado.....	29
3.7.3 Derecho a ser oído.....	29
3.7.4 Derechos del administrado a hacerse representar.....	29
3.7.5 Notificación adecuada de la decisión.....	29
3.8 Principio de Responsabilidad del Estado.....	30
3.8.1 Concepción Subjetiva de la Responsabilidad,.....	30
3.8.2 La Teoría Objetiva de la Responsabilidad.....	31
3.8.3 Teoría de la Coexistencia de la Responsabilidad del Funcionario y la del Estado.....	31
3.9 Principio de Derechos Adquiridos por los Particulares.	32
3.10 Principio de la no Retroactividad en el Derecho Administrativo.....	33

CAPITULO IV

4. Regulación Legal Guatemalteca.	37
4.1 Primera Regulación Legal,.....	37
4.2 Actualidad.	37
4.3 Análisis Legal.	38
4.3.1 Recurso Administrativo.	38
4.3.1.1 Definición.....	39
4.3.2 Recursos Administrativos ante Organos Centralizados.....	39

4.3.2.1 Recurso de Reposición.....	40
4.3.2.2 Recurso de Revocatoria.....	41
4.3.3 Recursos Administrativos según el Código Tributario.....	43
4.3.3.1 Recurso de Revocatoria.	43
4.3.3.2 Recurso de Reposición.....	44
4.3.4 Recursos Administrativos ante Gobernadores Departamentales.....	47
4.3.4.1 Recurso de Reconsideración.	48
4.3.4.2 Recurso de Revocatoria.....	49
4.3.5 Recursos Administrativos ante Organos Municipales.	52
4.3.5.1 Recurso de Revocatoria.....	52
4.3.5.2 Recurso de Reposición.....	52
4.3.5.3 Recurso de Apelación.....	53
4.3.6 Recursos Administrativos según la Ley de Servicio Civil.	57
4.3.6.1 Recurso de Apelación.....	57
4.3.7 Recurso Administrativo ante el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.	59
4.3.7.1 Recurso de Apelación.....	59
4.3.8 Recurso Administrativo ante Universidad de San Carlos de Guatemala.	61
4.3.8.1 Recurso de Apelación.	61
4.3.9 Recursos Administrativos ante el Instituto Nacional de Transformación Agraria.	64
4.3.9.1 Recurso de Revocatoria.....	64
4.3.9.2 Recurso de Reposición.....	65
4.3.10 Recursos Administrativos ante la Junta Monetaria.....	66
4.3.11 Recursos Administrativos ante Entidades Descentrali- zadas y Autónomas, cuyas leyes especiales no contem- plen recursos administrativos. Decreto 45-83.....	68
4.3.12 Silencio Administrativo.....	68
4.3.12.1 Silencio Administrativo de Naturaleza Adjetiva.	69
4.3.12.2 Efectos del Silencio Administrativo.....	70
4.4 Vía Judicial en Materia Administrativa.....	71
4.4.1 Sistemas Utilizados.....	71
4.4.2 Recurso Contencioso-Administrativo.	74

4.4.2.1 Denominación.....	74
4.4.3 Naturaleza Jurídica.....	77
4.4.4 Competencia	78
4.4.5 Casos de Procedencia.....	79
4.4.6 Sujetos.	82
4.4.7 Requisitos.	83
4.4.8 Esquema del Proceso.....	85

CAPITULO V

Necesidad de una nueva Ley de lo Contencioso-Administrativo.....	89
Conclusiones.....	95
Recomendaciones.....	97
Apendice.....	99
Bibliografía.....	117

INTRODUCCION

El tema central en la presente exposición radica en establecer la denominación correcta que la técnica jurídica establece a lo que conocemos como Recurso Contencioso-Administrativo; para ello hacemos un estudio de aspectos fundamentales del derecho y nos introducimos al estudio del Derecho Procesal y hacemos un bosquejo del significado de proceso y procedimiento.

Se hace referencia a lo que es el procedimiento administrativo el cual se refiere a los trámites y formalidades que debe observar la Administración Pública, tanto en la producción del acto administrativo como en la resolución de las reclamaciones que formulen los particulares ante las decisiones administrativas; ello es todo un procedimiento que tiene sus principios a los que hacemos mención. También hemos estudiado el Proceso Administrativo realizado en la vía judicial, exponiendo su definición, naturaleza jurídica, características y sus elementos; enfatizando en la investigación de principios jurídicos que le hacen tener un carácter adjetivo e independiente del resto de las ramas del Derecho Procesal.

Así mismo, realizamos un análisis de la Legislación Guatemalteca que regula la impugnación de las resoluciones administrativas, para protección de los gobernados; y para ello en primer término se debe acudir a la vía administrativa, siendo estas los recursos administrativos. Por ello, exponemos los recursos que se pueden plantear ante la Administración Pública, esquematizando cada uno de ellos, para mejor comprensión de los mismos.

Finalizamos nuestra investigación, con el análisis de la impugnación de las resoluciones administrativas en la Vía Judicial haciendo referencia a su denominación correcta de acuerdo a su naturaleza jurídica; traemos a mencionar su definición, casos de procedencia, los sujetos que en él intervienen, los sistemas utilizados, la competencia en dicha materia y realizamos un esquema del proceso hasta Casación; instancia última a la que podemos acudir en determinado caso.

CAPITULO I

1. ASPECTOS FUNDAMENTALES.

Desde el momento del nacimiento y existencia del Estado surge la necesidad de regular su funcionamiento; para ello el Derecho como ciencia surge al servicio de la sociedad, para permitir su organización, siendo que el Derecho es un conjunto de normas que regulan la actividad de los hombres en colectividad. El tratadista Francisco Porrúa Pérez, en su obra dice: "El hombre no vive aislado, si no en unión de otros seres humanos, a los que estamos vinculados por los diversos lazos de solidaridad, unión de esfuerzos, división de tareas, las formas mentales colectivas, lenguaje, religión, costumbres, nacionalidad, integrando una sociedad humana, sociedad que es la base del Estado, que se encuentra establecida permanentemente en un territorio, que implica de manera necesaria, la presencia en la misma de un orden normativo de la conducta y de la estructuración del grupo social que forman en conjunto un sistema armónico de normas de derecho"¹. Para su estudio se hace la distinción entre derecho privado y derecho público.

En el derecho privado los individuos son considerados principalmente en una relación de coordinación los unos respecto a los otros; en tanto que el derecho público regula relaciones entre individuos y sujetos dotados de imperium. La base de la distinción está en la circunstancia de que en las relaciones de derecho público interviene una entidad que se coloca en un plano superior en cuanto está dotado de autoridad.

La división del derecho respondió a la necesidad histórica del hombre; entendemos ahora, que el derecho público y el derecho privado constituyen por lo tanto principios regulativos del conocimiento jurídico, y se impone incorporar en nuestro conocimiento la división del derecho en ramas; ello obedece a dos motivos: 1) tratándose en el pri

1. PORRUA PEREZ, Francisco. "Teoría del Estado" páginas 19-23.

mer caso de ideas regulativas y 2) atendiendo a su carácter de ideas que constituyen puntos de vista que infiltran todas las relaciones jurídicas, instituciones y ramas afines. Como dice el autor Enrique Aftalión: "Cabe conservar la división entre derecho público y derecho privado como meramente indicativa de un predominio de una u otra idea en las distintas ramas del derecho y también en gracia a su indudable calidad didáctica"².

De manera que en el esquema siguiente se distribuyen las diversas ramas del derecho de acuerdo con lo explicado; y a tenor de las convicciones imperantes en la actualidad en los países de tradición jurídica continentalromanista.

DERECHO PUBLICO

Constitucional

Penal

Administrativo

Laboral

Internacional Público

DERECHO PRIVADO

Civil

Mercantil

Internacional Privado

La división anterior se ha mantenido tradicionalmente, para el estudio y la enseñanza del derecho, divididos en una serie de ramas que dominan la especialización científica, división didáctica en materias y aún la división de los códigos, la competencia de los tribunales. La relativa independencia recíproca de estas ramas es un hecho que al menos en el plano didáctico está fuera de duda; y efectivamente sucede; que la investigación, el estudio y la enseñanza del derecho se desenvuelven respetando estas divisiones.

En la clasificación antes enunciada no figura en ella el Derecho Procesal, porque cada una de las ramas especiales, tanto en el derecho interno como en el Derecho Internacional, posee sus reglas procesales; reglas procesales que serán tema de estudio en el presente trabajo, incliniéndose a estudiar en la rama del Derecho Administrativo; y el au-

2. AFTALION, Enrique R. "Introducción al Derecho" páginas 544-545.

tor Jorge E. Cermesoni dice: "Podemos describir al derecho administrativo, como la rama del derecho público, cuyo objeto es reglar la organización administrativa del Estado, estudiar el ejercicio de la función administrativa, regular las relaciones que se produzcan entre el Estado y los particulares o administrados, la protección judicial de estos frente a la actividad estatal y desde ya reglamentar las situaciones que se produzcan en lo interno de la Administración"³. Y según el tratadista Manuel María Díez, Derecho Administrativo es: "el complejo de principios y normas del derecho público interno que regulan la organización, la actividad de la administración pública y su control"⁴. Para el autor Rafael Bielsa indica: "El Derecho Administrativo, puede definirse como el conjunto de normas positivas y de principios de derecho público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y al consiguiente contralor jurisdiccional de la Administración Pública"⁵.

Constituye la Administración Pública, los órganos encargados de la realización de los fines, objetivos y servicios públicos; órganos o entidades que forman parte del Organismo Ejecutivo, y el Derecho Administrativo regula su organización y funcionamiento, así como el control de los actos y decisiones de la Administración Pública al prestar los servicios públicos, de las relaciones interorgánicas y de las relaciones de las entidades administrativas con los gobernados.

1.1 DERECHO PROCESAL.

El autor Eduardo Couture, quien al referirse al tema dice: "El vocablo derecho está tomado en el sentido que le corresponde como rama

3. CERMESONI, Jorge E. "Derecho Administrativo" páginas 6-7.

4. DIEZ, Manuel María, "Derecho Administrativo" página 236.

5. BIELSA, Rafael, "Derecho Administrativo" página 39.

de las ciencias de la cultura; un conjunto de normas que integran una rama particular del ordenamiento jurídico general. Supone un saber sistémico, coherente, unitario, de las normas jurídicas. Supera en este sentido a la práctica que sólo alude a un menester empírico, y no a un saber razonado. Supera así mismo, a la simple enunciación de las leyes pues el derecho es más que la ley. La ley es sólo un fragmento de la ciencia del derecho"⁶.

Enfocamos nuestro estudio en la rama del Derecho Administrativo, pero desde el punto de vista adjetivo, o sea en el derecho procesal. En cuanto a la locución procesal, aspecto que nos interesa esclarecer, puesto que nuestro objeto de estudio es: el proceso administrativo. La idea de proceso es una idea teleológica, se halla necesariamente a un fin. El proceso es un procedimiento apuntado al fin de cumplir la función jurisdiccional. El derecho procesal y el derecho sustantivo, ambos parecen ramas necesarias desde el momento que es una característica esencial del derecho positivo, que sus normas determinen siempre no sólo el contenido de los derechos y obligaciones, si no también los órganos y un procedimiento para individualizar en el caso concreto las normas generales.

Al hablar del derecho procesal Enrique Aftalión dice: "Siendo una característica esencial del derecho positivo el transcurrir como un orden graduado de normas de un contenido cada vez más estrecho hasta llegar a la norma individual que rige el caso concreto, y siendo esta derivación un procedimiento no sólo material si no también y sobre todo formal, se hace necesario en el ordenamiento jurídico la determinación de los órganos y del procedimiento mediante el cual éstos proceden a la creación de la norma. Tal es el carácter necesario del fundamento del derecho procesal y por eso el derecho procesal, acompaña, como la sombra al cuerpo, al derecho sustancial; así hoy existe no solo un derecho procesal civil, sino también un derecho procesal penal y administrativo, etc."⁷ Concluyo diciendo, que el derecho procesal es un con-

6. COUTURE, Eduardo "Fundamentos de Derecho Procesal Civil" página 35.

7. AFTALION, Enrique R. ob.cit. páginas 346-357.

junto de normas jurídicas que regulan la aplicación del derecho sustantivo a casos concretos; determinando los principios que lo informan , los órganos encargados de su aplicación y los sujetos que intervienen en el proceso.

1.2 PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

1.2.1 Proceso.

1.2.1.1 Definición.

Para Eduardo Couture: "En su acepción común, el vocablo proceso significa progreso, transcurso del tiempo, acción de ir hacia adelante, desenvolvimiento. En sí mismo, todo proceso tiene una secuencia. Desde este punto de vista, el proceso jurídico es un cúmulo de actos, en su orden temporal, su dinámica, la forma de desenvolverse. De la misma manera que un proceso físico, químico, biológico, intelectual; todo proceso jurídico se desenvuelve, avanza hacia su fin y concluye. Podemos definir el proceso judicial, en una primera acepción, como una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de resolver, mediante un juicio de autoridad el conflicto sometido a su decisión. Pero esos actos constituyen en sí mismos una unidad, porque la simple secuencia no es proceso, sino procedimiento. La idea de proceso es necesariamente teleológica. Lo que caracteriza es su fin: la decisión del conflicto mediante un fallo que adquiere autoridad de cosa juzgada. En este sentido; proceso equivale a causa, pleito, litigio, juicio"⁸. Examinada esa unidad en el proceso, se advierte que ella es una relación jurídica. Por relación jurídica se entiende el vínculo que la norma de derecho establece entre el sujeto de derecho y el sujeto del deber. La relación jurídica procesal consiste en el conjunto de ligámenes, de vinculaciones que la ley establece entre las partes y los órganos de la jurisdicción recíprocamente, y entre las partes entre sí. En el proceso las partes dirimen sus controversias ante la autoridad y quedan sometidas, expresa o tácitamente, a la deci

8. COUTURE, Eduardo. ob.cit. páginas 120-125.

sión de ésta. El proceso resulta ser en este sentido, el cúmulo de actos de la conducta jurídica, un medio idóneo para dirimir imparcialmente, por acto de juicio de la autoridad, un conflicto de intereses con relevancia jurídica. En el plano de la doctrina el proceso es uno solo aunque el conflicto se produzca en distintos ámbitos del derecho. La materia, puede hacer variar la competencia, la composición de los tribunales, las formas de tramitación, hasta la eficacia misma de los distintos procesos, pero siempre habrá un común denominador a toda serie de actos; su carácter ya destacado de medio idóneo para dirimir, mediante un juicio, un conflicto de intereses jurídicos por acto de la autoridad. La competencia y las formas son el accidente. La sustancia es el hecho de dirimir un conflicto en la forma que queda apuntada.

El derecho procesal como ciencia opera sobre un derecho positivo determinado, actúa sobre conceptos acuñados en los textos, procura extraer su sentido y señalar sus consecuencias en el orden de la conducta jurídica. Siendo tema central en el presente trabajo, dejar clara la diferencia que existe entre proceso y procedimiento; al respecto en la enciclopedia jurídica Omeba, dice: "Proceso es el complejo de actividades de aquellos sujetos -órgano jurisdiccional y partes- encaminado al exámen y actuación, en su caso, de las pretensiones que una misma parte esgrime frente a otra"⁹. Es pues, el instrumento necesario y esencial para que pueda realizarse la aplicación del Derecho Sustantivo, como una de las funciones primordiales del Estado, cual es la función jurisdiccional.

En el proceso se desenvuelve la actividad del Juez, la de las partes, las distintas formas en que puede ser formulada la pretensión, el hecho o acto que pone en marcha la función jurisdiccional, y las obligaciones que el proceso crea para el juez y para las partes hasta llegar a la admisión o rechazo de la pretensión de manera concreta, inmutable y definitiva, o a la determinación de la norma que rige el caso.

Lo que interesa en la presente investigación, es esclarecer lo que debemos entender por proceso; y para el autor Miguel Acosta Romero

9. Enciclopedia Jurídica Omeba. páginas 407-408.

proceso significa: "El conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia".¹⁰

1.2.2 Procedimiento.

1.2.2.1 Definición.

Al consultar el diccionario jurídico de Manuel Ossorio, encontramos que: "Procedimiento constituyen un conjunto de normas reguladoras para la actuación ante los organismos jurisdiccionales, ya sean civiles, laborales, penales, contencioso-administrativas, etc. En un sentido estricto, el procedimiento es definido como el conjunto de formalidades que deben ser seguidas para someter una pretensión a la justicia. Como lo afirma Couture, que es entre otras cosas, el método o estilo propios para la actuación ante los tribunales de cualquier orden."¹¹

Para Miguel Acosta Romero por procedimiento: "Entendemos que es un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto"¹². Vemos que la diferencia consiste en que en el proceso hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y en el procedimiento es un conjunto de actos, también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.

De lo expuesto, se desprende que la diferencia radica en que el proceso es teleológico, sustancial; tiene por objeto la protección del derecho sustantivo mediante la actuación del derecho adjetivo y en su regulación deben tenerse en cuenta, tanto el interés privado de los litigantes como el interés público en el mantenimiento del orden jurídico. En cambio, el procedimiento es meramente formal y consiste en la

10. ACOSTA ROMERO, Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo" página 679.

11. OSSORIO, Manuel "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", página 613.

12. ACOSTA ROMERO, Miguel, ob.cit. página 678.

serie de actos que deben cumplirse dentro del proceso para llegar a un fin. Como dice Alsina; "Es el conjunto de formalidades a que deben someterse el juez y las partes en la tramitación del proceso."¹³

1.2.3 Procedimiento Administrativo.

1.2.3.1 Definición.

Evidentemente en el Estado moderno, todo acto y decisión de la Administración Pública, debe estar establecido en el ordenamiento legal vigente, por tanto, las actuaciones y resoluciones de la administración pública deben ser emitidos por un órgano competente, de acuerdo a la forma y publicidad establecidos; y si en un momento determinado ocurre un incumplimiento a la norma legal, que viole un derecho de los particulares; pueden pedir la impugnación y la modificación de decisiones de autoridades administrativas, o sea que estamos ante la tramitación de los actos administrativos, la impugnación y formas en que dichas impugnaciones han de efectuarse y resolverse. Al respecto Agustín Gordillo dice; "Procedimiento administrativo lo definimos como la parte del derecho administrativo, que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa".¹⁴

Al referirnos al concepto Procedimiento Administrativo, entendemos que se habla de los trámites y formalidades que debe observar la Administración para la producción del acto administrativo, así como en la resolución de las reclamaciones que formulen los particulares. El procedimiento administrativo, estudia la defensa de los interesados, la impugnación de los actos administrativos; se ocupa de los recursos, reclamaciones y denuncias administrativas; sus condiciones formales de procedencia, el trámite que debe dárseles y cómo y por quien deben ser

13. ALSINA, Hugo "Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial".

14. GORDILLO, Agustín A. "Procedimiento y Recurso Administrativo", páginas 22-23.

resueltos, sin referirse al fondo del asunto salvo que estén íntimamente ligados a un problema procedimental.

1.2.3.2 Principios.

1.2.3.2.1 Principio de Legalidad.

Este principio general, surge de la necesidad de conferir una amplia oportunidad de defensa al administrado, para una efectiva y correcta aplicación del derecho vigente; buscando con ello suprimir la arbitrariedad de cada funcionario, consolidando el régimen de legalidad tal y como dice el autor guatemalteco Jorge Mario Castillo González: "Este principio cumple con otros objetivos: fiscalizar a la propia administración, reducir al mínimo los efectos de la arbitrariedad, regularizar la actividad administrativa y principalmente dar seguridad jurídica, hacer valer la ley y buscar la justicia".¹⁵

Entendemos, que este principio se refiere a que todo acto y decisión de la administración pública debe ser basada en ley, o sea de acuerdo al ordenamiento jurídico.

1.2.3.2.2 Principio de la Oficialidad.

El autor Agustín A. Gordillo, dice: "El procedimiento puede ser iniciado de oficio o a petición de parte, la impulsión de éste corresponde en todos los casos a la Administración. Ello es así porque la actuación de los órganos administrativos no debe satisfacerse simplemente un interés individual sino también un interés colectivo, y el propio interés administrativo; de allí que la inacción del administrado no puede determinar en ningún caso la paralización del procedimiento".¹⁶

15. CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario. "Derecho Administrativo", página 282.

16. GORDILLO, Agustín A. ob.cit. páginas 28-29.

Entendemos por medio de este principio, que la iniciación del procedimiento administrativo puede ser de oficio o a petición de parte; y la continuación del procedimiento, la práctica de las diligencias pertinentes, así como la dirección del mismo corresponde a la administración, pese a que en un momento dado el interesado o particular se muestre inactivo, ya que la Administración debe cooperar y por ello, es responsable en la reunión de los elementos de juicio necesarios para decidir.

1.2.3.2.3 Principio de la Informalidad en Favor del Administrado.

Este principio ha sido creado y aplicado en beneficio de los recurrentes, para evitar, que por un pequeño defecto de forma dejen de tramitarse las impugnaciones erróneamente calificadas. Por medio de este principio, los particulares pueden dirigir sus peticiones o impugnaciones a la administración pública, faltando al cumplimiento de requisitos de forma establecidos en la ley; no así, la administración que no es beneficiada con la informalidad en el procedimiento, ya que es ella la que debe corregir los defectos presentados por los particulares, por ende conoce todos los requisitos de forma que la ley establece.

El autor Agustín Gordillo, lo explica así: "El procedimiento es informal sólo para el administrado, pues es él quien únicamente puede invocar para sí la elasticidad de las normas de procedimiento en tanto y en cuanto ellas le benefician; ese informalismo no puede ser empleado por la Administración para dejar de cumplir con las prescripciones que el orden jurídico establece respecto a su modo de actuación, ni eludir el cumplimiento de las reglas elementales del debido procedimiento".¹⁷

17. Ibid. página 33.

1.2.3.2.4 Principio del Derecho de Defensa.

Principio que lo encontramos consagrado en el artículo 12 de la Constitución Política de la República en el que se establece: "Derecho de defensa. La defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido. Ninguna persona puede ser juzgada por Tribunales Especiales o secretos, ni por procedimientos que no estén preestablecidos legalmente." Por tanto el expediente administrativo debe tramitarse por autoridad competente.

Dice el autor guatemalteco, Jorge Mario Castillo González: "Este principio tiene un aspecto medular; el derecho del interesado a una decisión fundada, el cual comprende: la consideración de los argumentos y de los hechos por él propuestos, la obligación de basar la decisión expresamente en la petición, y la obligación de fundamentar la decisión en normas jurídicas vigentes. Obliga a la administración a tramitar la prueba propuesta y que sea razonable; a buscar la prueba antes de tomar la decisión y que el interesado pueda estar presente en toda diligencia de prueba".¹⁸

1.2.3.2.4 Principio de Imparcialidad.

Este principio, explica que las decisiones de la administración pública, en las que puedan causar perjuicio al interesado, no deben intervenir autoridades que tengan intereses contrapuestos a los del interesado, permite o hace que la administración tome sus decisiones en igualdad de oportunidades.

18. CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario. ob.cit. página 283.

1.2.3.2.5 Principio del Procedimiento Escrito.

Este principio explica el carácter escrito del procedimiento administrativo, su conveniencia reside fundamentalmente en que hace más difícil ejercer indebidas presiones morales sobre los administrados, y permite una mejor apreciación de los hechos por parte de las instancias superiores, cuando de revisar la legitimidad del acto del inferior se trata. Tiene el inconveniente de favorecer la tradicional tendencia administrativa a la reserva, que va en contra del principio de la publicidad del procedimiento.

Según este principio, el procedimiento administrativo debe ser escrito, pero se acepta excepcionalmente alguna actuación realizada oral o verbalmente.

1.2.3.2.6 Principio de Rapidez, Simplicidad y Economía.

Por último es de señalar que otros principios secundarios que caracterizan el procedimiento administrativo son su aspecto formal, la rapidez, simplicidad y economía procedimentales. Con ello se explica que deben evitarse complicados, costosos o lentos trámites administrativos, burocráticos que dificulten el desenvolvimiento del expediente. El autor Jorge Mario Castillo González, dice: "El conjunto de este principio, propio de las administraciones modernas, se explica por sí mismo; consigue que la administración pública opere funcionalmente. Este principio es desconocido en la administración pública de Guatemala donde los trámites son lentos, costosos, complejos e ineficaces."¹⁹

19. Ibid. página 284.

CAPITULO II

2. PROCESO ADMINISTRATIVO.

2.1 Definición.

El interés que nos ha impulsado en la realización de la presente investigación, es esclarecer la denominación correcta, a lo que es el Proceso Administrativo, estudiado desde el punto de vista adjetivo. Al hablar del tema, me parece apropiada la forma en que inicia el autor Carlos García Oviedo, y dice: "Las exigencias propias de un Estado de Derecho imponen a la Administración un régimen jurídico que ordene su vida, y al propio tiempo, garantice a los particulares sus situaciones jurídicas frente al obrar de aquélla. En efecto, el Derecho Público moderno, al sustituir la soberanía personal del Rey proclama la supremacía de la Ley, en la que concreta la expresión de la máxima facultad decisora y, por consiguiente, otorga la facultad de invocar las disposiciones de la misma, incluso frente a los actos de las autoridades. Así la administración también se somete al régimen de legalidad y jurisdicción. De esta suerte, la actividad administrativa se halla en un plural encauzamiento, pues la norma objetiva no sólo traza el sentido primordial de su finalidad, ordena y limita las atribuciones de los titulares de la función, sino también reconoce derechos individuales, que la administración pública debe respetar".²⁰

Significa, tener un ordenamiento legal que controle la actividad administrativa y garantice a los gobernados la legalidad de los actos y decisiones de la administración pública. La más de las veces acomoda la Administración su conducta a las reglas preestablecidas, desenvolviendo en consecuencia una vida verdaderamente jurídica. En ocasiones sobreviene la transgresión, de donde brota la necesidad de una intervención destinada a prevenirla o repararla, por medio del control en

20. GARCIA OVIEDO, Carlos. "Derecho Administrativo", página 771.

la vía judicial, de los actos de la Administración. Este control, que se ejercita por medio de los Tribunales de Justicia, se ha realizado por medio de lo que tradicionalmente se ha conocido como recurso contencioso-administrativo. Andrés Serra Rojas, da una definición, y dice: "El contencioso-administrativo, es el juicio o recurso que se sigue, sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la Administración Pública, por los actos ilegales de ésta que lesionan sus derechos. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa. La jurisdicción como función del Estado alude a la extensión y límites del poder de juzgar la legalidad de la actividad de la Administración Pública, por medio del control jurisdiccional".²¹ Se infiere entonces que el contenido del conocido contencioso-administrativo, es calificado ser de tipo jurisdiccional, en su verdadera naturaleza procesal; es la forma de control de los actos administrativos y constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los actos administrativos ineficaces. Se denomina proceso administrativo, (recuérdese el significado correcto de proceso) el medio por el cual, se realiza la función judicial establecida para examinar las pretensiones administrativas. El autor guatemalteco Jorge Mario Castillo González, dice: "la naturaleza administrativa que se somete a juicio califica al proceso como administrativo, configurando un sistema propio basado en tres elementos fundamentales; 1) el órgano (tribunal) 2) la materia (administrativa) y 3) el procedimiento (jurisdiccional). El proceso administrativo hay que verlo como un instrumento procesal de control, puesto en manos de tribunales independientes, como tercero, imparcial e independiente en la controversia. Solo un tribunal puede decidir válidamente sobre la pretensión, desestimándola, declarando la nulidad del acto cuya ilegalidad se persigue y/o acordar una indemnización cuyo efecto y sentido sea reparar los daños y perjuicios. Pese a que la terminología es confusa y aparentemente quiere decir lo mismo, recurso contencioso-administrativo, justicia administrativa, jurisdicción administra

21. SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo", página 327.

tiva, proceso administrativo, administración contenciosa; técnicamente lo correcto es: Proceso Administrativo".²²

Sabemos pues que al hablar de proceso, nos referimos al conjunto de actos que realizan los órganos del Poder Judicial, en la solución de conflictos; como órgano encargado de administrar justicia y proveer a los gobernados una protección jurídica.

Cuando los particulares se ven lesionados en sus derechos, el medio legal con el que disponen para impugnar los actos de la administración, es lo que conocemos como Recurso Contencioso-Administrativo, en su concepto antes explicado. Pero en realidad a esta rama del derecho, no podemos seguirle llamando recurso contencioso-administrativo puesto que se refiere a una labor de control de los actos de la administración pública y resuelve los conflictos que se suscitan entre los individuos y aquélla, por medio o a cargo de un órgano jurisdiccional.

El Poder Judicial tiene a su cargo impartir justicia, declarar el derecho a quien corresponde; las reglas y principios para lograrlo se las da el Derecho Procesal en general. Por tanto comparto el criterio de los autores antes mencionados, al decir que la denominación correcta es Proceso Administrativo (en su calidad de derecho adjetivo administrativo) y no recurso contencioso-administrativo.

El contencioso-administrativo, es el contenido y lo que ha dado origen al moderno Derecho Procesal Administrativo, que se apoya en principios generales del Derecho Procesal, dándonos a comprender las normas que regulan el Proceso Administrativo; y decimos Proceso, porque existe un órgano estatal, imparcial e independiente, a cargo de un juez; creado con la misión específica de examinar y actuar en su caso las pretensiones que los particulares esgrimen frente a la Administración Pública. Concluyo la presente exposición, con la definición del autor Agustín A. Gordillo, que dice: "El derecho procesal administrativo se refiere sólo a los procesos judiciales contra la administración pública."²³

22. CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario. ob.cit. página 40.

23. GORDILLO, Agustín A. ob.cit. página 8.

2.2 Naturaleza Jurídica.

La discusión en torno a la Naturaleza del Derecho Procesal Administrativo, es de sumo interés en el presente tema, y al respecto el autor Andrés Serra Rojas, dice: "La doctrina administrativa tradicional considera que la institución contencioso-administrativa, forma parte de la teoría general del derecho administrativo. Esta opinión ha sido enjuiciada por los técnicos del derecho procesal que mantienen una profunda discrepancia con los autores del derecho administrativo, sosteniendo aquéllos que el contencioso-administrativo realiza los fines que al derecho procesal se le asignan en lo general".²⁴ En su desarrollo el derecho administrativo y el derecho procesal administrativo guardan una estrecha relación o vinculación, porque el segundo surgió como una consecuencia del primero, un complemento indispensable de técnica jurídica, de la misma manera que se originó el procedimiento civil del derecho civil. El derecho procesal administrativo y la resolución que lo culmina no pueden tener otra finalidad que el mantenimiento del orden jurídico, que al quebrantarse por la administración pública da paso a la pretensión del particular. La unidad del derecho administrativo y derecho procesal administrativo, sigue en pie, pero ya no como una unidad material, sino como unidad simplemente formal. El derecho procesal administrativo viene a consolidarse como una estructura plenamente autónoma. Su misión no es realizar fines que el derecho administrativo se propone, sino aquellos que al derecho procesal genéricamente se asignan.

Para concluir, diré que el Derecho Procesal Administrativo es una rama del derecho procesal; no ofrecerá distintos problemas en la determinación de su naturaleza jurídica, que es la del Derecho Procesal en general; en consecuencia su naturaleza es ser de carácter público, instrumental y de carácter imperativo.

Es público en cuanto que es el Derecho el que se refiere al proceso, y proceso no es otra cosa que la concreción de una función estatal;

24. SERRA ROJAS, Andrés. ob.cit. páginas 534-535.

la jurisdiccional. Es instrumental porque el órgano jurisdiccional tiene que actuar la pretensión y para ello, se vale del Derecho Objetivo. Finalmente, el carácter público de la misma, postula su carácter imperativo, precisamente porque la intervención del Estado en las relaciones jurídicas, hacen de la norma jurídica a aplicar, una norma obligatoria.

2.3 Características.

El autor guatemalteco, Jorge Mario Castillo González, le señala las siguientes características, que le son propias, y dice: "es dispositivo, contradictorio, escrito en principio.

El proceso administrativo es dispositivo; por un lado, corresponde a las partes iniciar el proceso mediante la formulación de la demanda, y por otro, la iniciativa probatoria, corre a cargo de las partes. Esta situación no excluye la eventualidad del desistimiento con las limitaciones que establezca la ley, ni la posibilidad de que el juez investigue de oficio, ya sea mejorando las pruebas o mediante asuntos para mejor proveer. Cuando sirva para ajustar el proceso a la legalidad, cuando el juez por ejemplo declara nulidades o impedimentos, puede actuar de oficio, lo cual, siempre actúa con la rigidez dispositiva. Las modalidades diferentes en este aspecto del proceso, las establece cada legislación.

El proceso administrativo es contradictorio; las partes se colocan en un plano de debate igual y pueden contradecir lo afirmado por la parte contraria y proponer pruebas con idénticas oportunidades, sin ventajas para la administración. Esta característica contrasta con la oportunidad que tiene la administración de Guatemala de presentar al tribunal las diligencias solicitadas, en cualquier estado del juicio.

El proceso administrativo es escrito. En la práctica, representa una combinación de lo escrito y lo oral. El proceso, deben ser escritos; la demanda, el conocimiento de la demanda a la administración, la proposición de los medios de prueba, los alegatos de las partes. Pero deben ser orales, el interrogatorio de las partes, los testimonios, el

reconocimiento de los documentos y la inspección judicial que se cumple en audiencia pública. Antes de la sentencia las partes pueden normalmente acudir a una audiencia en que presenten alegatos orales ante el tribunal. La ley es la que determinará qué fases son escritas y cuáles son orales, y aún, el uso de papel común en el proceso administrativo".²⁵

Finalmente comenta que no es público en el sentido de decir que no es estrictamente secreto, significa que al proceso no tiene acceso cualquier persona o funcionario público; en tal sentido es público para las partes que en él intervienen, o sea solo los funcionarios en el ejercicio de sus funciones y para las partes, sus representantes o apoderados; y para quienes participan en el proceso en calidad de coadyuvantes, o impugnantes. Esta característica en cuanto a sus alcances y modalidades, depende de lo que establezca la legislación de cada Estado.

2.4 Elementos del Proceso Administrativo.

2.4.1 Elemento Objetivo.

Indudablemente, que el elemento importante en el proceso administrativo, es la materia, objeto sobre el cual recae la actividad del órgano judicial y las partes que intervienen en el proceso; es la materia el conflicto jurídico que se crea entre el ejercicio de la función administrativa y los titulares de los derechos vulnerados, sin destacar la infracción de las facultades regladas y discrecionales de la administración pública. Jorge Mario Castillo González dice: "es el conflicto jurídico que surge de cualquiera de las normas de actuación de la administración; resoluciones, hechos, reglamentos, contratos, sanciones, etc. o sea que comprende actos generales (leyes y reglamentos) actos individuales (actos administrativos), que en un momento determi-

25. CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario. ob.cit. páginas 320-321.

nado vulneren los derechos de los particulares."²⁶

Es el elemento objetivo, la materia que hace nacer, que conforma el proceso administrativo y por consiguiente lo que da lugar a la existencia del proceso administrativo; es la controversia jurídica entre la administración pública y un particular.

2.4.2 Elemento Subjetivo.

Al hablar del elemento subjetivo del proceso administrativo, nos estamos refiriendo a los sujetos que intervienen en el mismo en ese sentido, decimos que son los solicitantes y los infractores que cometen falta a los reglamentos, así como también los terceros que intervienen con interés en el asunto.

En sí, son las personas, los sujetos; el elemento subjetivo del proceso administrativo; ya sea que intervengan en calidad de interesados directamente o en calidad de terceros, y sin olvidar al funcionario público como miembro de la administración pública.

26. Ibid. página 319.

CAPITULO III

APLICACION DE LOS PRINCIPIOS JURIDICOS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO GUATEMALTECO.

3.1 Principios.

3.1.1 Definición.

En general la instrucción de un proceso, la regulación de las alegaciones procesales, será distinta, según los principios en que se inspire. Por ello en el presente trabajo nuestra intención es conocer los principios jurídicos que informan el Proceso Administrativo, como derecho adjetivo.

Para comprender mejor la razón que nos impulsa a investigar y conocer los principios, que en el presente capítulo se explican, es necesario saber lo que significa principio; según el Diccionario de Filosofía de José Ferrater Mora, explica: "El principio no es el nombre de ninguna realidad, sino que describe el carácter de una cierta proposición; la proposición que da la razón de ser.

Con ello tenemos dos modos de entender el principio, y esos dos modos han recibido posteriormente un nombre; el principio como realidad es principium essendi o principio del ser; y el principio como razón es principium cognoscendi o principio del conocer.

El carácter común de todos los principios es el ser la fuente de donde derivan el ser, o la generación, o el conocimiento. Para muchos escolásticos, principio es aquello de donde algo procede, pudiendo tal algo pertenecer a la realidad, al movimiento, o al conocimiento."²⁷ Una forma muy sencilla para explicar lo que es principio lo diremos en los siguientes términos; principio es aquello que hace que una cosa sea distinta a las demás; o sea aquello que hace que una cosa sea lo que es

27. FERRATER MORA, José. Diccionario de Filosofía. páginas 2690-2691.

y no otra, para que tenga un carácter distintivo.

3.2 Principio de la Separación de las Autoridades Administrativas y Judiciales.

El autor argentino Renato Alessi, al hablar sobre el principio que tratamos, lo explica así: "Tres son los elementos que caracterizan la jurisdicción especial administrativa; el órgano jurisdiccional, la especialidad de la jurisdicción y el carácter administrativo de la misma.

Para que pueda hablarse de jurisdicción especial administrativa se requiere ante todo que exista un juez, es decir, una autoridad que ejerza función jurisdiccional. El concepto que recoge mejor la esencia de la jurisdicción y la distinción de ésta, con respecto a la Administración, es aquel según el cual en el caso de la jurisdicción el Estado dicta el mandato como realizador directo del derecho objetivo, y no como realizador de intereses sustanciales de los que el Estado sea titular.

En caso de la jurisdicción, por tanto, el Estado aparece en una posición extraña y superior a las relaciones sometidas a dicha jurisdicción; en cambio, en el caso de la actividad administrativa, el Estado se presenta como titular de las relaciones para las que la actividad se desarrolla para su creación, modificación o extinción. En el caso de la jurisdicción el Estado actúa en beneficio del interés de los destinatarios del acto jurisdiccional, mientras que en caso de la actividad administrativa el Estado actúa, sino precisamente siempre, por un interés secundario del ente Estado, si al menos por intereses públicos, cuya realización ha sido confiada al ente público. Lo característico de la jurisdicción es la posición marginal y superior respecto a la situación jurídica concretos, sometidos al juez, que el Estado — y por ello el propio juez— debe presentar".²⁸

28. ALESSI, Renato. "Instituciones de Derecho Administrativo", páginas 699-703.

Este principio, explica que para resolver una controversia entre gobernados y administración pública, cuando se encarga al órgano administrativo, o sea cuando se revisa en la vía jerárquica, éste lo hace en calidad de parte, resuelve el conflicto de intereses en virtud de un interés propio, en cambio, en el caso de la decisión jurisdiccional, el juez resuelve la controversia, el conflicto de intereses, realiza el Derecho Objetivo; como sujeto extraño y superior a la relación y a los intereses en contraposición, directamente por un interés público y extraño a dicho juez.

El órgano administrativo y juez, resuelven una controversia jurídica, los dos realizan el Derecho Objetivo, restableciendo la conformidad del acto administrativo con la ley. Sin embargo, en el caso de la decisión jerárquica, el órgano público actúa en atención al interés público del que el Estado-Administración es titular, como titular de la relación y del interés controvertido que se somete por el contrario, en la decisión jurisdiccional, el juez actúa al margen y por encima de la relación, en atención al interés público en el restablecimiento de la legalidad.

Este principio lo encontramos en el artículo 62 de la Ley del Organismo Judicial, decreto 2-89, que dice: "Competencia. Los tribunales sólo podrán ejercer su potestad en los negocios y dentro de la materia (Sic) y el territorio que se les hubiese asignado, lo cual no impide que en los asuntos que conozcan puedan dictar providencias que hayan de llevarse a efecto en otro territorio."

3.3 Principio de Legalidad.

Al hacer un estudio de los derechos de orden administrativo de que disfrutaban los particulares, en el Estado Moderno, señalamos que los administrados tienen el poder de exigir a la Administración que se sujete, en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto y que los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el

fin que las mismas indiquen. Es decir lo que la doctrina enseña como derecho a la legalidad.

El autor Néctor Jorge Escolá, nos da la siguiente definición, y dice: "La legalidad viene a designar la cualidad de aquello que es conforme a la ley, el principio de legalidad, significa, el sometimiento o subordinación de la administración pública al bloque jurídico, comprendiendo la acondición de que la administración debe actuar siempre con arreglo al derecho, incluido aquel que ella misma elabora."²⁹

Para Garrido Falla: "El principio de la legalidad postula la primacía jurídica de la Ley, en sentido material; es decir, la sumisión total de la acción administrativa a lo que se ha denominado el bloque de la legalidad".³⁰

El principio de la legalidad se refiere a los derechos de los administrados; y en un momento dado puede ser transgredido por la administración pública, es natural entonces, que hayan sido previstos los medios para que en esos casos pueda ser restablecido el derecho lesionado o violado, asegurando su supremacía. Sabemos pues, que la misma administración tiene un interés evidente en el mantenimiento de la legalidad de sus actos y decisiones, y de ahí que las vías recursivas que ante ella puedan plantearse sean comúnmente utilizadas para obtener la vigencia del principio de legalidad, procurando la revisión del accionar administrativo que se haya apartado de él.

Pero es indudable, que la última y más importante garantía de la observancia y vigencia del principio de legalidad, recae en los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial, con independencia y competencia en la materia.

Este principio lo encontramos en el artículo 154 de la Constitución Política de la República, que dice: "Función pública; sujeción a la ley. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella".

29. ESCOLA, Néctor Jorge. "Compendio de Derecho Administrativo", página 154.

30. GARRIDO FALLA, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo", páginas 9-10.

3.4 Principio de Juridicidad.

Sabemos que la administración considerada en su conjunto, está condicionada y subordinada al derecho y que toda su actividad debe ser jurídica, tanto en el fondo como en la forma de los actos por los cuales se expresa su voluntad. O sea que toda su actividad debe tener un fundamento legal, pero cuando no existe norma legal aplicable, por el hecho de que todo cuanto pueda suceder, no puede ser previsto por el legislador. Al respecto el autor Jorge Mario Castillo González dice: "Con el objeto de dar explicación a los actos administrativos sin fundamento legal, la doctrina italiana creó el principio de juridicidad, argumentando que el principio de juridicidad dejaba en libertad a las autoridades para tomar decisiones discrecionales sin fundamento legal cada vez que se diera el caso de no encontrar norma jurídica aplicable; por lo tanto el principio de juridicidad se enuncia así: "Toda actividad administrativa debe someterse a normas o principios del orden jurídico establecido", como consecuencia las autoridades nunca podrán resolver discrecionalmente."³¹

Héctor Jorge Escoldá, distingue el principio de juridicidad del principio de legalidad, en los siguientes términos: "al decir juridicidad, implica que la administración, considerada en su conjunto, está condicionada por la existencia de un derecho administrativo, y que cada uno de sus actos o acciones está condicionado, a su vez, por la existencia de un principio jurídico (sic) que admita o posibilite tal acción."³²

Por tanto, no se debe confundir la legalidad con la juridicidad, ya que si bien ambos conceptos son cualitativos, y no sólo no son opuestos sino más bien complementarios; la legalidad apunta al valor jurídico de un acto o decisión, en virtud de su conformidad con el derecho; mientras que la juridicidad apunta a la oportunidad, considera el valor especialmente técnico o material del mismo acto o decisión, pero

31. CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario. ob.cit. página 38.

32. ESCOLA, Héctor Jorge. ob.cit. página 154.

de acuerdo a la equidad y régimen jurídico del derecho del Estado moderno.

Para comprenderlo mejor traemos a referencia el concepto que di-
ra sobre el mismo, el Licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales, en ex-
posición didáctica, al decir: "Juridicidad es el principio que indica
que toda actividad administrativa debe someterse a la ley, en caso de
no existir, debe someterse a principios generales del derecho, siempre
que no afecte el orden público y no dañe los intereses de los particu-
lares".

El principio de juridicidad lo encontramos regulado en el artícu-
lo 221 de la Constitución Política de la República, que dice: "Tribu-
nal de lo Contencioso-Administrativo. Su función es de contralor de la
juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para co-
nocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administra-
ción y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así
como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesio-
nes administrativas.

Para ocurrir a este Tribunal, no será necesario ningún pago o cau-
ción previa. Sin embargo, la ley podrá establecer determinadas situa-
ciones en las que el recurrente tenga que pagar intereses a la tasa co-
rriente sobre los impuestos que haya discutido o impugnado y cuyo pago
al Fisco se demoró en virtud del recurso.

Contra las resoluciones y autos que pongan fin al proceso, puede
interponerse el recurso de casación".

3.5 Principio de Cláusula General.

Al examinar y estudiar el Derecho Administrativo, se trata de de-
terminar y establecer cuales son los actos administrativos impugnables
y cuales son los requisitos de recurribilidad; en realidad, no hay ni
para la vía administrativa ni tampoco para lo que hemos conocido como
contencioso-administrativo, una lista de donde estén enumerados uno a
uno, con caracter taxativo, las cuestiones susceptibles de ser discuti

das; por tanto, la doctrina ha dado a conocer el principio de la cláusula general. Para el autor Fernando Garrido Falla, se enuncia así: "Todo acto de la Administración, salvo los exceptuados por la propia ley, pueden ser recurridos. Más aún, las excepciones han sido interpretadas por la jurisprudencia con carácter tan rigurosamente estricto, que cuando en alguna disposición legal se prescribe que contra tal resolución "no cabe ulterior recurso, ha de entenderse en el sentido de que se excluye cualquier recurso gubernativo, pero no el contencioso-administrativo. La formulación del principio de cláusula general se desprende de la redacción siguiente: La jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública, sujetos al Derecho Administrativo y disposiciones de categoría inferior a la Ley. Esto quiere decir que son impugnables, salvo excepciones; 1. Todos los actos administrativos singulares, sujetos al Derecho Administrativo y 2. Las normas jurídicas dictadas por la Administración Pública, de categoría inferior a la Ley."³³

Concluyo en decir, que no queda acto administrativo excluido de revisión por la vía judicial, tal como lo explicamos por medio del principio de cláusula general.

3.6 Principio del Interés Agraviado.

Con este principio, comprendemos mejor que la Justicia Administrativa se ponga en movimiento, no basta con que la actuación administrativa haya infringido la legalidad vigente; es necesario que exista como resultado, un derecho individual lesionado. Aunque es cierto, que existe un procedimiento a través del cual y en ejercicio de una facultad de autotutela que a la Administración se reconoce, puede restablecerse la legalidad objetiva violada sin una específica consideración de los intereses particulares en juego; es el caso de la revisión de

33. GARRIDO FALLA, Fernando. ob.cit. páginas 11-12.

oficio de los actos administrativos.

Pero en realidad, lo que queremos recordar es que, en nuestro Estado de Derecho, la Justicia administrativa ha sido configurada como garantía de los derechos e intereses de los administrados, por lo que es suficiente la revisión de oficio de los actos administrativos. Fernando Garrido Falla, enuncia el principio de interés agraviado, así : "Es necesario, que se haya producido un daño o perjuicio de las situaciones jurídicas individualizadas. La significación ideológica, de este principio, consiste cabalmente en querer matizar el carácter individualista que la Justicia administrativa, como producto del Estado de Derecho tiene, y debe tener, en los ordenamientos positivos. Los intereses y las situaciones individuales son, en sí mismos, respetables y su sacrificio ante las exigencias del interés general sólo pueden producirse dentro del marco de la legalidad."³⁴

Entendemos con este principio, que no importa quien vaya a ser la persona lesionada, pero que haya sufrido un daño o perjuicio en sus derechos; tiene la facultad de acudir al órgano jurisdiccional competente para ser protegido en sus derechos y con ello fortalecer la denominada justicia administrativa, como consecuencia del Estado de Derecho.

3.7 Principio del Debido Proceso.

Generalmente se entiende que el debido proceso legal como garantía, tiene en mira principalmente el proceso penal y tiende a proteger al individuo en su libertad, evitando que se le imponga indebidamente una pena. Sin embargo, esa garantía no debe ser restringida a ese ámbito, sino que es aplicable a todo tipo de procedimientos y por supuesto al proceso administrativo. El proceso administrativo debe reconocer y admitir la garantía del debido proceso legal, no sólo por la aplicación ineludible de preceptos constitucionales que la administración pública debe observar, sino incluso como exigencia de una mejor adminis-

34. Ibid. página 12.

les o secretos, ni por procedimientos que no estén preestablecidos legalmente (sic).

3.8 Principio de Responsabilidad del Estado.

Sabemos que en la actualidad, cualquier acto o decisión de la Administración Pública, en un momento determinado puede lesionar los derechos de los gobernados; por lo que el latente progreso del derecho administrativo, ha planteado la necesidad lógica y justa de que esos daños deban ser reparados.

Antiguamente, durante largo tiempo se sostuvo el criterio de la irrresponsabilidad del poder público, y no se aceptó que los particulares lesionados tuvieran derecho o acción para exigir del Estado la reparación de los daños que le ocasionaren. Ahora, la responsabilidad de la Administración es una de las condiciones del régimen administrativo del Estado de derecho que aparece, en nuestro tiempo como supremacía de garantías jurisdiccionales. Hoy en día, las víctimas acuden ante los tribunales demandando el reparo de los daños y perjuicios sufridos.

Nos hacemos la pregunta: Quién debe reparar esos daños? El funcionario o empleado o la Administración pública?. Al referirse al tema el autor Andrés Serra Rojas dice: "La doctrina ha analizado varias soluciones; para responder a quién le corresponde indemnizar al particular, por los perjuicios originados en el funcionamiento de los servicios públicos; y son las siguientes teorías las que han estudiado la respuesta a la interrogante que nos hemos planteado.

3.8.1 Concepción Subjetiva de la Responsabilidad.

Señala, que el particular no tiene ningún derecho para reclamar al Estado una indemnización porque el Estado es irresponsable. El funcionario es el único responsable de sus actos, porque está obligado al cumplimiento de la ley; con más razón cuando él actúa ilícitamente, violando la ley y ocasionando perjuicios de los que debe responder.

3.8.2 La Teoría Objetiva de la Responsabilidad.

Explica, que el Estado es siempre responsable de la actividad de sus agentes, en el funcionamiento de los servicios públicos o en la realización de su esfera de competencia. En determinadas condiciones el Estado puede repetir contra el causante del daño, si le es directamente imputable. Para determinar la responsabilidad personal del funcionario por los daños causados en su actividad la doctrina comienza por distinguir entre la culpa personal y la culpa del servicio, esta última siempre a cargo de la administración. La primera se origina por actos ilegales, propios e intencionados que entrañan errores y violaciones a la ley.

3.8.3 Teoría de la Coexistencia de la Responsabilidad del Funcionario y la del Estado.

La responsabilidad incumbe, según los casos, sea al funcionario, sea al Estado. En un momento dado, la Administración al actuar legalmente puede causar un perjuicio a un particular; entonces ningún reproche puede hacerse al funcionario que ha actuado en acatamiento de un mandato legal y, sin embargo, su actuación ha causado un menoscabo al patrimonio de un particular.

Son las condiciones bajo las cuales se produce el daño, las que sirven en definitiva, de base para determinar y demandar a uno o al otro.

Dice Andrés Serra Rojas, "los tres sistemas se apoyan en consideraciones diversas, pero sobre todo el último se basa en razones de equidad y de justicia".³⁶

Para concluir, diremos que los administrados tienen el derecho de demandar a la administración pública, por razones ahora indiscutibles; cuando un acto lesiona sus derechos, ya sea porque el responsable di -

36. SERRA ROJAS, Andrés ob.cit. páginas: 587-590.

recto sea el funcionario público o bien la propia administración; siendo la vía judicial donde se espera el reparo y protección jurídica a sus derechos e intereses.

La Constitución Política de la República, en su artículo 155 regula lo concerniente a la responsabilidad del Estado, y dice: "Responsabilidad por infracción a la ley. Cuando un dignatario, funcionario o trabajador del Estado, en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley en perjuicio de particulares, el Estado o la Institución estatal a quien sirva será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que se causaren. La responsabilidad civil de los funcionarios y empleados públicos podrá deducirse mientras no se hubiere consumado la prescripción, cuyo término será de veinte años". La legislación guatemalteca, sigue el criterio de la teoría de la coexistencia de la responsabilidad del funcionario y la administración, sin olvidar que puede repetirse contra el funcionario público.

3.9 Principio de Derechos Adquiridos por los Particulares.

Al referirse a ello, el autor Andrés Serra Rojas dice: "El derecho adquirido es definible, cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario; a diferencia de lo que es una expectativa de derecho, ello es una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado. En el primer caso, se realiza el derecho y entra en el patrimonio; en el segundo, el derecho está en potencia, sin realizar una situación jurídica concreta, no formando parte integrante del patrimonio. La naturaleza de un derecho adquirido debe definirse en función de la legislación u orden jurídico al amparo del cual se creó o se configuró ese acto que confiere beneficios, derechos o prestaciones a un particular."³⁷

37. Ibid. páginas 301-306.

De lo anterior descrito, infiero en comprender que en derecho administrativo hay posibilidad de ciertas expectativas de derecho, previstas y reguladas en la ley que al realizarse convierten la simple expectativa en un derecho adquirido; y un derecho adquirido en sí, es cuando un particular tiene bajo su dominio o patrimonio algo, obtenido bajo el amparo del ordenamiento jurídico vigente en ese momento, que al entrar en vigor una nueva ley, no debe haber pugna entre el derecho ya adquirido y la nueva ley, de tal suerte que cuando la nueva ley lesione un derecho de esta clase, no hay retroactividad. Tal y como lo establece el artículo 15 de la Constitución Política de la República que dice: "Irretroactividad de la Ley. La ley no tiene efecto retroactivo, salvo en materia penal cuando favorezca al reo."

3.10 Principio de la no Retroactividad en el Derecho Administrativo.

Ya en el derecho romano se estableció el principio de que las leyes no se retrotraen, porque no hay nada más perturbador del orden jurídico, que la impresión de las situaciones jurídicas o la vaguedad de los derechos adquiridos, o la inestabilidad de las resoluciones administrativas, por eso el régimen de seguridad administrativa exige que los actos administrativos no se apliquen retroactivamente, salvo en los casos de excepción, ante ello la legislación universal lo consagra como un principio de derecho.

Aún así, no escapamos a la posibilidad del caso, en que no sólo es conveniente, sino hasta necesario la aplicación retroactiva de la ley. Debemos por consiguiente, examinar los preceptos constitucionales retroactivos, las leyes administrativas y los actos administrativos y reconocer cuándo una ley entra en vigor y cuáles son sus consecuencias frente a las situaciones jurídicas anteriores que sufren su influencia, en todo caso, la excepción debe estar establecida en la ley.

Recordemos, que el orden jurídico vigente es el conjunto de normas sancionadas por el poder legislativo, y se aplican hacia el futuro sobre un determinado territorio y en forma continua; es lo que se con

ce como la expectativa de la ley. Es bajo la protección de una legislación como se constituyen los derechos y se proyectan los desarrollos sociales y económicos de un pueblo. El autor Andrés Serra Rojas, explica el principio aludido, en los siguientes términos: "El acto administrativo no puede normalmente producir efectos retroactivos, esto quiere decir, que en la medida en que se establece una regla nueva, modifica una situación jurídica; él no produce sus efectos más que para el porvenir y no puede conducirlo a revisar los efectos pasados y ya adquiridos de la situación anterior."³⁸

He aquí el principio que debe guiar al juez, toda ley nueva constituye a los ojos del poder del cual emana, un progreso sobre la legislación anterior. El interés social, será que la nueva legislación produzca todos sus efectos y se aplique al mayor número de casos posibles, y en consecuencia también a relaciones nacidas antes de su publicación que no estén configuradas como un derecho adquirido, en este caso, nadie puede sentirse realmente lesionado por esta extensión de la ley, si no se les despoja de ningún derecho adquirido. Contra el derecho adquirido, al contrario, la ley nueva no puede nada; su fuerza expira allí donde encuentra un derecho verdadero, consagrado por la antigua ley bajo cuyo imperio ha nacido. Entonces, podemos decir que el principio de derechos adquiridos y la no retroactividad de la ley se complementan y uno ayuda a comprender al otro.

Debido a la naturaleza de la presente exposición, en el presente capítulo nos hemos referido a determinados principios jurídicos que la doctrina explica, son los que informan al Proceso Administrativo. Pero no por ello dejaremos de afirmar que los principios generales del derecho, tanto del derecho sustantivo como del derecho adjetivo, dejan de ser importantes en el proceso administrativo; muy al contrario deben estar siempre presentes y tomarse en cuenta, puesto que los principios generales del derecho resultan estar contenidos en las normas positi -

38. Ibid. páginas 302-307.

vas vigentes, que son la base y explicación de un ordenamiento jurídico dado. De cualquier manera, cabe aceptar que los principios generales del derecho no son sólo aquellos que es posible deducir del ordenamiento jurídico, sino también y de mejor manera, los que resultan o derivan de la consideración científica del derecho y que por ser fundamentales resultan aplicables en la doctrina, legislación y jurisprudencia. De este modo, tales principios no sería sólo una fuente del derecho, sino también el punto de partida de toda ordenación normativa y de toda interpretación que se pretenda efectuar de esa normatividad.

O sea, los principios generales del derecho están presentes en todo orden legal, y por ende en el Proceso Administrativo; pero por no presentarlos en el presente resumen, no se piense que dejan de tomarse en cuenta en un momento dado y restarles importancia.

CAPITULO IV

4. REGULACION LEGAL GUATEMALTECA.

4.1 Primera Regulación Legal.

El antecedente más inmediato, lo encontramos en la legislación de tiempos de Justo Rufino Barrios, que en el Código Fiscal contenía el Juzgado de Hacienda, el cual conocía de las controversias de los particulares y la Hacienda Pública.

La primera ley denominada Ley de lo Contencioso-Administrativo fue el decreto 1550 de la Asamblea Legislativa de 1,928. Por último el decreto 1,881 Ley de lo Contencioso-Administrativo, que rige en la actualidad en Guatemala, para resolver controversias entre la Administración Pública y los particulares.

4.2 Actualidad.

El cuerpo legal que establece la forma de resolver los conflictos entre gobernados y Administración Pública, en Guatemala es el decreto 1881 Ley de lo Contencioso-Administrativo; dicho cuerpo legal establece que estará a cargo del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo conocer las controversias que se le presenten entre gobernados y administración pública; pero según el Código Tributario, en su artículo 161 dispone que el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo se integrará con el número de Salas que la Corte Suprema de Justicia estime conveniente, en atención a la especialización en cada materia, las salas conocerán en única instancia. Hasta el día de hoy solo existe la Sala Primera del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo; integrada por el tribunal de lo Contencioso-Administrativo que hemos conocido; estando ya creada pero no constituida la Sala Segunda, la que conocerá exclusivamente de conflictos tributarios.

El decreto gubernativo 1881 Ley de lo Contencioso-Administrativo

regula la revisión judicial de las resoluciones administrativas, que a petición de parte efectúa el tribunal; el cual ha sido modificado por los decretos 80 y 211 del presidente de la república y el decreto número 45-83 del Presidente de la República, el cual previene que en cuanto a las entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas, cuyas leyes especiales no contemplen diligencias ni recursos previos para la interposición del Recurso Contencioso-Administrativo; se aplicarán las disposiciones relativas a diligencias previas conforme lo establecen los artículos 7 y 8 de la Ley de lo Contencioso-Administrativo, dichas diligencias y recursos previos, se sustanciarán y resolverán por el órgano administrativo superior en la escala jerárquica de la institución respectiva. En cuanto a la competencia, dicho decreto señala que se exceptúa de sus disposiciones todos aquellos conflictos que se originen en la administración pública y cuya materia corresponda a tribunales de jurisdicción privativa distinta de lo contencioso-administrativo, o cuando el órgano administrativo tenga leyes especiales que lo rijan. Tampoco conocerá el tribunal de lo Contencioso-Administrativo todos los conflictos que se originen con motivo de la aplicación de las leyes relativas a prestaciones de seguridad o previsión sociales que deban otorgar las entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas, de los cuales conocerán los Tribunales de Trabajo y Previsión Social, siempre que se hubiere agotado la vía administrativa de conformidad con la ley. También existen disposiciones especiales como el Código Tributario, Ley de Servicio Civil, Código Municipal, y otras que rigen a instituciones descentralizadas que establecen la forma de agotar la vía administrativa y rigen la forma de iniciar la vía judicial la que conocemos como Recurso Contencioso-Administrativo.

4.3 Análisis Legal.

4.3.1 Recurso Administrativo.

4.3.1.1 Definición.

El autor Miguel Angel Bercaitz, dice: "Los recursos administrativos, son los medios jurídicos que el Estado organiza dentro de la administración, para garantizar la legalidad, justicia y equidad de su obrar frente a los administrados, a cuyo objeto acuden los particulares a quienes afecte o pueda afectar su actividad, el derecho a impugnar administrativamente los reglamentos que se dicten o las resoluciones que se tomen, como asimismo a ser escuchados y juzgados por los órganos pertinentes superiores de la Administración. El recurso tiene siempre su origen en un acto administrativo cuya modificación o revocación se persigue por un administrado, invocando para ello la lesión de un derecho o de un interés legítimo actual, conculcado por el acto que impugna por medio del recurso administrativo, formalizado con procedimiento, órganos competentes, instancias, etc. dentro de la propia administración pública"³⁹.

Por lo tanto, decimos que recurso, es un vocablo que utilizamos para referirnos al medio jurídico que dispone el administrado, para impugnar una decisión o un acto administrativo ante la propia administración pública; o sea que se presenta y resuelve por el órgano administrativo.

4.3.2 Recursos Administrativos ante Organos Centralizados.

La vía administrativa o gubernativa para los órganos centralizados, se agota por medio de los recursos de Reposición y Recurso de Revocatoria o recurso de alzada o también llamado recurso jerárquico, recursos de los cuales entramos a explicar a continuación.

39. BERCAITZ, Miguel Angel. "Procedimiento Administrativo Municipal" páginas 12-14.

4.3.2.1 Recurso de Reposición.

El recurso de Reposición, se interpone contra resoluciones administrativas originarias de Ministerios de Estado, según preceptúa el artículo 7 y 8 de la Ley de lo Contencioso-Administrativo, decreto número 1881; el cual se tramita en la forma siguiente:

R E C U R S O D E R E P O S I C I O N

Plazo para interponerlo

30 días;

Resuelve;

Se interpone 3 días después de notificada la resolución que lesiona intereses de particulares. Puede iniciarse de oficio o a petición de parte.

1

Ministerio resuelve con dictámen de su consejo técnico si lo creyere oportuno dándole audiencia al Ministerio Público por 8 días.

2

- Revocando la resolución impugnada (favorable al particular).
- Confirmando la resolución impugnada (desfavorable al particular).
- Silencio Administrativo.

3

Resolución Final

- Resolución desfavorable al particular.
- Silencio Administrativo

4

Se inicia la vía judicial, por medio del recurso Contencioso Administrativo.

Se inicia un proceso de amparo únicamente para que resuelva.

5

Dictada la resolución final del Ministerio de Estado, damos por agotada la vía administrativa; por lo tanto no queda otro recurso administrativo por interponer, según artículo 7 y 8 del decreto 1881 y podemos acudir a la vía judicial por medio del Recurso Contencioso-Administrativo.

4.3.2.2 Recurso de Revocatoria.

El fundamento legal del recurso de Revocatoria, lo encontramos en artículo 7 y 8 del decreto 1881 Ley de lo Contencioso-Administrativo . En la legislación no señala expresamente ante quien se debe interponer el recurso, pero por lógica se deduce que se interpone contra resoluciones originarias de funcionario que ocupa el grado inferior jerárquico al Ministro respectivo; pues la ley dice que el funcionario ante el cual se interpone el recurso, elevará el expediente ante respectivo Ministerio. Dice ministerio, pero entendemos que es ante respectivo Ministro; en tal sentido, el inferior jerárquico al Ministro puede tener diferentes nombres, como por ejemplo Director General, Director Técnico, Director Regional o bien llamarse Jefe de Departamento, Jefe de Unidad, Jefe de Servicios, Jefe de Centro, etc.

La ley señala, que una vez interpuesto el recurso, el funcionario lo "elevará inmediatamente" al respectivo Ministerio; por lo que no se señala plazo expresamente, entendemos que debe enviarlo en el plazo de 30 días, según lo establece el artículo 10 inciso f) del decreto 1-88 Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. En caso de que el funcionario no eleve el expediente en los 30 días, se inicia un proceso de amparo, para el solo efecto de señalarle a la Administración Pública, el plazo dentro del cual debe elevar el expediente; se conoce como silencio administrativo, aquí aún no se declara la existencia, o aún no se entiende que se tenga una resolución como lesiva a los intereses de los particulares, es pues, el proceso de amparo el medio por el cual se obliga al órgano administrativo a que eleve el expediente respectivo; sin que en el proceso de amparo se entre a conocer el fondo del asunto o materia que se tramita o que lo origine.

El trámite del recurso de revocatoria es el siguiente:

RECURSO DE REVOCATORIA

Plazo para interponerlo

30 Días:

30 Días:

Se interpone 3 días siguientes a la notificación de la resolución que lesiona intereses de particulares. Se interpone por escrito ante funcionario que dictó la resolución. Se inicia de oficio o a petición de parte.

1

El funcionario ante quien se interpone el recurso, con su informe elevará inmediatamente las actuaciones al respectivo Ministerio, en un plazo de 30 días.

2

Resuelve el Ministerio de Estado; en un plazo de un mes, oyendo previamente al Ministerio Público por 8 días y con dictámen de su Consejo Técnico si lo creyere oportuno.

3

Si no eleva el expediente se inicia un proceso de amparo

Resolución final del Ministerio:

Ministerio Resuelve:

- Revocando la resolución impugnada (favorable al particular).
- Confirmando la resolución impugnada (desfavorable al particular).
- Silencio Administrativo.

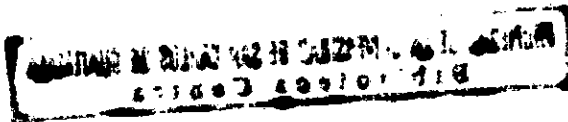
Se inicia la vía judicial por medio del Contencioso Administrativo.

Proceso de Amparo.

4

Hacemos la observación que tanto en el recurso de Revocatoria, como en el caso del Recurso de Reposición, el procedimiento se inicia a petición de parte o bien de oficio; si se inicia de oficio, es requisito indispensable que no estén consentidas por los interesados las resoluciones administrativas.

Con la resolución final del recurso de revocatoria, queda agotada la vía gubernativa; por lo tanto ya no se interpone otro recurso administrativo por la misma resolución que haya dado origen al recurso de revocatoria; por lo tanto se inicia la vía judicial.



4.3.3 Recursos Administrativos según el Código Tributario.

Las resoluciones de la Administración Tributaria, pueden ser impugnadas, por medio de los recursos de Revocatoria y/o Reposición, ya sea a instancia de parte o de oficio; en este caso siempre que no estén consentidas por los interesados.

4.3.3.1 Recurso de Revocatoria.

Según el artículo 154 del Código Tributario, el recurso se interpondrá por escrito por el contribuyente o su representante, ante el funcionario que dictó la resolución, en la forma siguiente:

I- Se interpone dentro del plazo de 10 días hábiles, contado a partir del día siguiente al de la última notificación.

II- El funcionario ante quien se interponga el recurso, se limitará a conceder o denegar el trámite del mismo. Si lo concede no podrá seguir conociendo del mismo y se concretará a elevar las actuaciones al ministerio de Finanzas Públicas, dentro del plazo de cinco días hábiles. Si lo deniega, deberá razonar su rechazo.

III- Si el funcionario, deniega el recurso de Revocatoria, deberá razonar su rechazo; en este caso la parte que se tenga por agraviada podrá ocurrir al Ministerio de Finanzas directamente, dentro del plazo de diez días, siguientes al de la notificación de la resolución denegatoria, pidiendo se conceda el recurso de Revocatoria. En éste caso el Ministerio de Finanzas Públicas, remitirá el recurso a la dependencia que denegó el recurso, para que informe dentro del perentorio plazo de 5 días, y resolver si procede o no conceder el recurso.

IV- El Ministerio de Finanzas Públicas resolverá dentro del plazo de 30 días de elevado el recurso para su consideración; primero recabará dictámen de la Dirección de Estudios Financieros, si lo estima conveniente, y dará audiencia al Ministerio Público. Aunque no hubiere emitido dictámen la Dirección referida o evacuado audiencia el Ministerio Público; el Ministerio resolverá el recurso; rechazando, revocando, modificando, confirmando o anulando la resolución recurrida.

Con la resolución final que dicte el Ministerio de Finanzas Públicas, agotamos la vía administrativa que haya motivado el presente caso o mejor dicho el caso del que se trate.

4.3.3.2 Recurso de Reposición.

Se interpone el Recurso de Reposición, contra las resoluciones originarias del Ministerio de Finanzas Públicas, en la siguiente forma:

I- Se interpone el recurso, por la persona agraviada o por su representante legal, por escrito, dentro del plazo de diez días, contando a partir del día siguiente al de la última notificación.

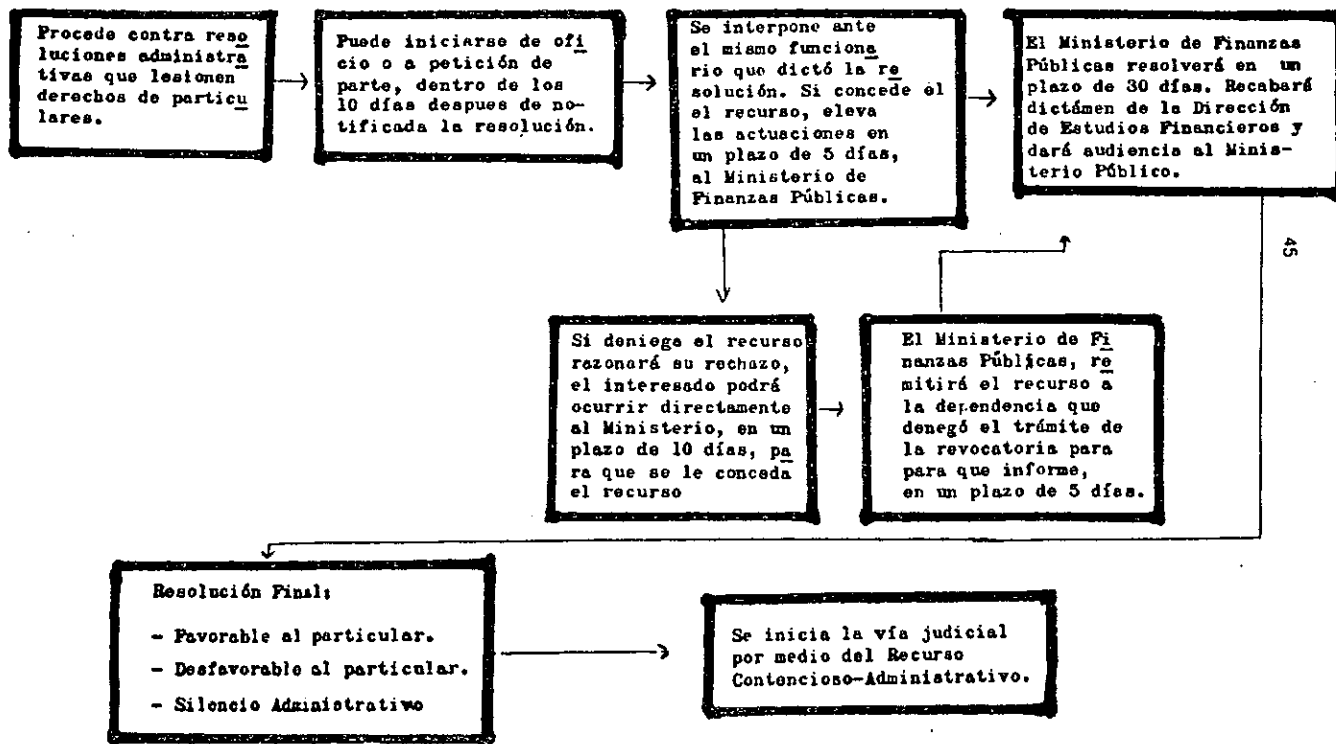
II- El Ministerio de Finanzas Públicas, resolverá dentro del plazo de 30 días de presentado el recurso; primero recabará dictámen de la Dirección de Estudios Financieros, si lo estima conveniente, y dará audiencia al Ministerio Público, el Ministerio de Finanzas Públicas resolverá el recurso; ya sea rechazando, revocando, modificando, confirmando o anulando la resolución impugnada.

Con la resolución final del Ministerio de Finanzas Públicas, agotamos la vía administrativa, por sus resoluciones originarias.

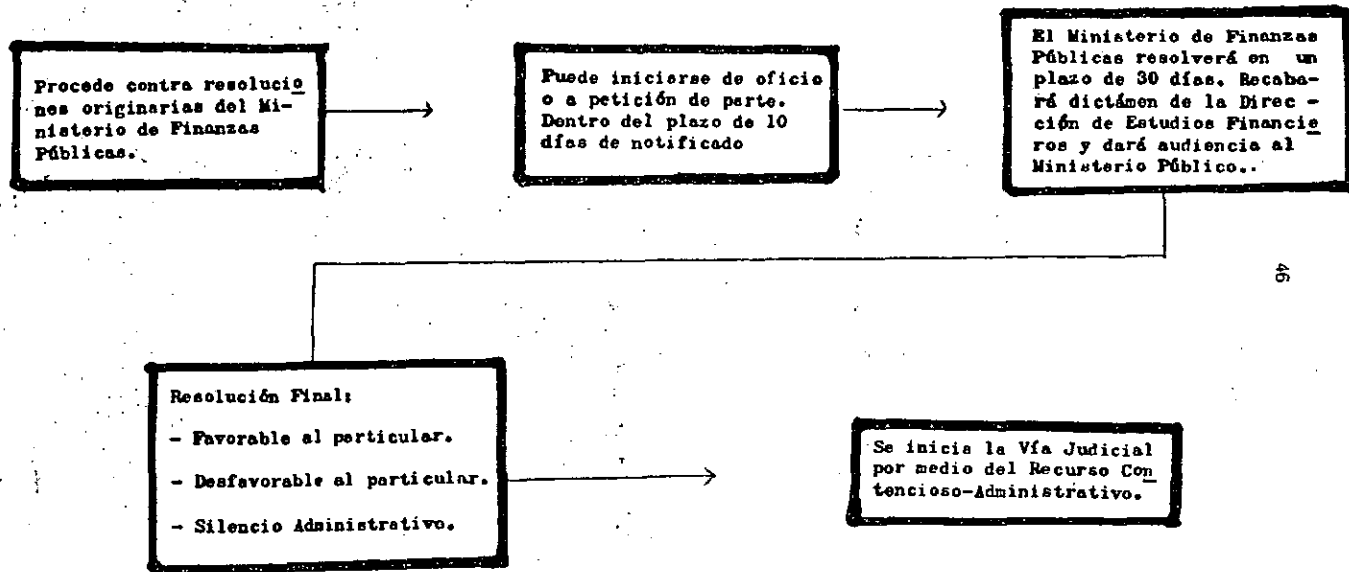
Hemos estudiado la impugnación de las resoluciones de la Administración Tributaria, según artículos 154-159 del Código Tributario.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS SEGUN EL CODIGO TRIBUTARIO

RECURSO DE REVOCATORIA



RECURSO DE REPOSICION



4.3.4 Recursos Administrativos ante Gobernadores Departamentales.

Contra los actos y resoluciones emanados de un Gobernador Departamental que vulneren algún derecho de un particular, proceden los recursos de reconsideración y revocatoria. No obstante, en la Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos, se contempla el recurso de reclamo. Dicho cuerpo legal sobre la procedencia del recurso de reclamo en su artículo 47 dice: "Contra cualquier providencia de apremio el interesado podrá pedir la reconsideración dentro de los tres días siguientes de ser notificado; la resolución de la Gobernación deberá ser dictada también dentro de tres días y podrá ser motivo del recurso de reclamo"; y el artículo 71 preceptúa la procedencia de dicho recurso, el cual dice que el recurso se interpondrá contra "las resoluciones que versen sobre materias en las que no sea pertinente el recurso Contencioso-Administrativo, podrán ser confirmadas o revocadas por el Ministerio de Estado respectivo". Este recurso, deviene ahora inaplicable en la práctica por haber sido derogado por el artículo 221 de la Constitución Política de la República, que establece: "Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas", significa esto, que cualquier resolución que sea motivo de controversia, contra la administración pública, debe ser sometida a la competencia del tribunal de lo Contencioso-Administrativo; puesto que es función del tribunal velar por la juridicidad de la administración pública; por ello una vez resuelto el recurso de reconsideración, ya no es procedente interponer otro recurso administrativo contra lo resuelto por otro recurso administrativo; ya que con la resolución final del recurso de reconsideración se agota la vía administrativa por lo que podemos iniciar o acudir la vía judicial, por medio del recurso contencioso-administrativo.

Por lo expuesto, hemos estudiado los recursos de reconsideración y