

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

**EL QUEBRANTAMIENTO DEL DERECHO DE DEFENSA DEL PRESUNTO  
INFRACTOR EN LAS MULTAS DE TRÁNSITO**

**LUIS ALBERTO MÉNDEZ GIL**

**GUATEMALA, OCTUBRE DE 2013**

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

**EL QUEBRANTAMIENTO DEL DERECHO DE DEFENSA DEL PRESUNTO  
INFRACTOR EN LAS MULTAS DE TRÁNSITO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**LUIS ALBERTO MÉNDEZ GIL**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Guatemala, octubre de 2013

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

DECANO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

VOCAL I: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi

VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez

VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz

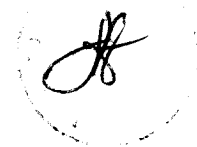
VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos

VOCAL V: Br. Rocael López González

SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**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).

LIC. AMPARO ROXANA GIRON LIMA  
ABOGADO Y NOTARIO  
7ª AVENIDA 20-36 OFICINA 11 PRIMER NIVEL ZONA 1  
TELÉFONO: 2232-3546



Guatemala, 31 de Agosto de 2012.

**Licenciado**  
**Amilcar Bonerge Mejía Orellana**  
**Jefe de la unidad de Asesoría de Tesis**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC-**




**Licenciado Mejía Orellana:**

En cumplimiento a lo dispuesto por esa Unidad, he procedido al asesoramiento del trabajo de tesis elaborado por el Bachiller en Ciencias y Letras Luis Alberto Méndez Gil, del tema intitulado **“EL QUEBRANTAMIENTO DEL DERECHO DE DEFENSA DEL PRESUNTO INFRACITOR EN LAS MULTAS DE TRÁNSITO”**. En el desarrollo del trabajo, se hicieron las observaciones pertinentes sobre la temática y metodología, las cuales fueron satisfechas, por ello me permito manifestar:

1. El tema es significativo, desde el ámbito técnico práctico, y mediante el trabajo de investigación, el autor realiza un análisis científico y técnico dentro del marco jurídico guatemalteco con una sustentación constitucional, aportando informaciones valiosas y científicas.
2. En el desarrollo del trabajo se evidencia la utilización de metodologías y técnicas de investigación adecuadas, como el método científico en la recolección de información y comprobación de la hipótesis, los métodos inductivos y analógicos, desarrollando de forma sistemática y ordenada el contenido de la tesis, mediante las técnicas de investigación apropiadas.
3. En cuanto a la orientación y forma de redacción del contenido de la tesis, la misma contiene una exposición crítica, razonada y sistemática de cada uno de los temas abordados por parte del sustentante, utilizando un lenguaje técnico jurídico aceptable.
4. Cada tema y subtema del cuerpo del trabajo de la tesis, constituyen una contribución científica en cuanto a nuevas aportaciones de acuerdo con el criterio personal del sustentante, las cuales son validas y aplicables para el contenido doctrinario de los demás.


LIC. AMPARO ROXANA GIRON LIMA  
ABOGADO Y NOTARIO  
7ª AVENIDA 20-36 OFICINA 11 PRIMER NIVEL ZONA 1  
TELÉFONO: 2232-3546



5. En el trabajo de tesis se ha arribado a conclusiones validas y a su vez se proponen soluciones y recomendaciones para llevar a cabo la adecuada regulación y aplicación de las leyes concretas.
6. La bibliografía utilizada en el trabajo de investigación es congruente con cada uno de los temas desarrollados, que incluyen autores nacionales e internacionales de reconocida experiencia y trayectoria.

En virtud de lo anterior emito Dictamen Favorable, opinando que el trabajo de tesis cumple con los requisitos exigidos por el artículo 32 del Normativo para el Examen General Público, y podrá ser discutido en el examen público correspondiente, previa fase de revisión.

Atentamente:



LIC. AMPARO ROXANA GIRON LIMA  
ABOGADO Y NOTARIO  
Asesor  
Colegiado 6,235

LIC. AMPARO ROXANA GIRON LIMA  
ABOGADO Y NOTARIO



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12  
GUATEMALA, C.A.



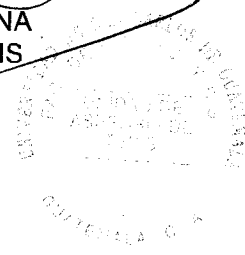
UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.  
Guatemala, 03 de octubre de 2012.

Atentamente, pase al LICENCIADO FÉLIX AROLDO GIRÓN MÉNDEZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del estudiante LUIS ALBERTO MÉNDEZ GIL, intitulado: "EL QUEBRANTAMIENTO DEL DERECHO DE DEFENSA DEL PRESUNTO INFRACTOR EN LAS MULTAS DE TRÁNSITO".

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

  
DR. BONERGE AMILCÁR MEJÍA ORELLANA  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis  
BAMO/iyr.



LIC. FELIX AROLDO GIRÓN MÉNDEZ  
COLEGIADO 2,942  
BUFETE JURÍDICO  
7a Avenida 20-36, zona 1  
Oficina 11 primer nivel ciudad de Guatemala.  
TELÉFONO: 2232-3546



Guatemala, 20 de octubre de 2012

**Licenciado:**

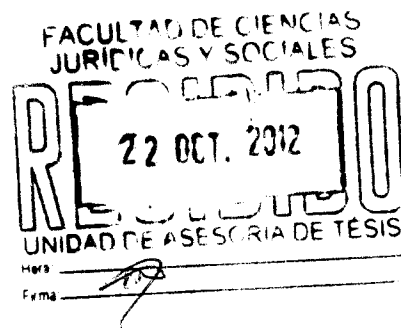
**Amilcar Bonerge Mejía Orellana**

**Jefe de la Unidad de Tesis**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.**

**Universidad de San Carlos de Guatemala.**

**Su Despacho:**



Licenciado Mejía Orellana:

Como revisor del trabajo de Tesis del Bachiller **LUIS ALBERTO MÉNDEZ GIL**, en la elaboración del trabajo intitulado: **“El quebrantamiento del derecho de defensa del presunto infractor en las multas de tránsito”**, hago de su conocimiento lo siguiente:

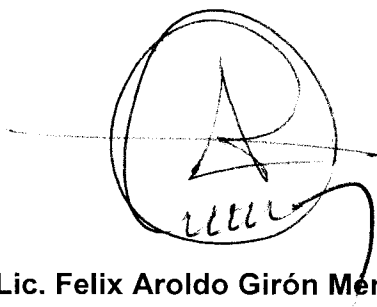
- a) El sustentante realizó un análisis exhaustivo de la doctrina y legislación pertinente relacionada con el uso del alcoholímetro en los conductores en estado de ebriedad en la legislación guatemalteca, aportando criterios de importancia tanto para la práctica como la doctrina sobre dicho tema, puntualizando en cuanto a la necesidad que se regule el quebrantamiento del derecho de defensa del presunto infractor en las multas de tránsito. Las explicaciones permiten dar razón al proyecto de tesis, se realiza para aplicar de forma correcta las leyes de tránsito por los agentes de tránsito para darles un elemento más eficaz para sancionar a los conductores.
- b) La estructura y contenidos del trabajo de tesis realizado por el sustentante en estrecha colaboración con el Asesor de Tesis, reúnen y satisfacen plenamente todos los requisitos reglamentarios y de aportación científica a las ciencias jurídicas, tratándose de un tema de importancia, actualidad y valor para la práctica jurídica, esgrimiendo justificaciones y argumentos válidos y arribando a conclusiones y recomendaciones concretas a que conviertan el trabajo de tesis en material dable a la discusión para reformas normativas específicas que puedan traducirse en cambios notorios, específicamente al derecho de defensa que se tiene ante las multas de tránsito.

A

c) En el desarrollo y preparación del trabajo de tesis, el sustentante utilizó métodos de investigación diversos, como lo son el método científico y el método histórico, asimismo utilizó variedad de técnicas de investigación y se apoyo en extensa bibliografía como antecedente así como fuente de doctrina contemporánea, lo que hace de su trabajo una fuente de referencia en la materia, debido al esfuerzo recopilatorio realizado.

Como Revisor del trabajo de tesis del sustentante, Luis Alberto Méndez Gil, tuve el agrado de corroborar la utilización correcta y docta del lenguaje y el léxico técnico jurídico propios de un profesional de las ciencias jurídicas, cumpliendo los requisitos plasmados en el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de *Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público* de nuestra facultad; es un trabajo bien cimentado y correctamente dirigido tanto por el ahínco del estudiante, como por la experiencia del señor Asesor de Tesis, como guía y experimentado abogado. Se debe anotar que se contó siempre con la mayor disposición del sustentante para atender las observaciones y recomendaciones que como revisor le propuse y que, gracias al alto grado de conocimientos en la materia y jurídicos en general, pudo seguir de forma puntual. Todo ello, me permita extender **DICTAMEN FAVORABLE** al trabajo bajo análisis, a efectos de dar continuidad con el procedimiento de mérito y al final, la correspondiente evaluación por el Tribunal Examinador en el acto de Examen Público de Tesis, que le permita optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, meritoriamente otorgado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Deferentemente,



**Lic. Felix Aroldo Girón Méndez**

**Revisor**

**Colegiado 2,942**

**Lic. FELIX AROLDO GIRÓN MENDEZ  
ABOGADO Y NOTARIO**





DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 23 de agosto de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante LUIS ALBERTO MÉNDEZ GIL, titulado EL QUEBRANTAMIENTO DEL DERECHO DE DEFENSA DEL PRESUNTO INFRACTOR EN LAS MULTAS DE TRÁNSITO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/sllh.

Lic. Avidán Ortiz Orellana  
**DECANO**



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
**SECRETARIA**  
 GUATEMALA, C. A.



## DEDICATORIA

**A DIOS Y A LA VIRGEN MARÍA:** Por darme la vida y concederme una familia maravillosa; siendo mi fortaleza, protectores y fuentes de inspiración y sabiduría para no claudicar y perseverar en la adversidad y obtener el grado académico que hoy me hace un profesional.

**A MIS ABUELOS:** A la memoria de mis abuelos María Argentina Alvarado, Francisco Barrios, Josefina Fúrlan y Aurelio Méndez.

**A MIS PADRES Y HERMANO:** A mi madre con todo mi amor, respeto y admiración por sus sabias enseñanzas y ejemplo de vida; a mi padre por su comprensión, confianza y ejemplo de humildad, respeto, honradez y perseverancia, gracias por ser la mejor familia. Así mismo a la memoria de mi hermano Devlyn Méndez Gil, con todo mi amor los mejores momentos de mi niñez los viví a su lado.

**A MI SEÑORA E HIJAS :** Claudia Castillo por su amor, paciencia comprensión y sobre todo por la perseverancia de incitarme a ser mejor persona tanto moral como profesionalmente , a mis nenas, este esfuerzo es por ustedes y para ustedes.

A MI FAMILIA:

Muchas son las personas especiales a quienes me gustaría agradecer su afecto en las diferentes etapas de mi vida, especialmente a mi abuelo Oswaldo Gil, a mis primos en especial a: Esteven, Cristal, Cloony, Surama, Frisly, Eddy, Douglas, Maco, Alberto, Rosalinda, Frans, Rubelsy, Luis Guillen, gracias a todos por sus muestras de cariño; a mis tíos: Leticia, Marco, Sergio, Julián, Bily, Diosita, Angélica, y en especial a mis tíos: Mary y Victoriano Gil, por darme siempre su amor y apoyo incondicional

A MIS AMIGOS:

Y compañeros, por compartir las angustias y gratificaciones de tan loable carrera, a todos gracias.

A:

La admirada y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, fuente de sabiduría y formación de la persona humana en los ideales de libertad, justicia social, democracia y paz.

## ÍNDICE

Pág.

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

### CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo .....	1
1.1. Origen y desarrollo .....	3
1.1.1. La Revolución Francesa .....	5
1.1.2. La Independencia de Estados Unidos .....	7
1.2. Elementos de la administración pública .....	9
1.2.1. Órgano administrativo.....	10
1.2.2. Actividad que la administración realiza .....	12
1.2.3. Finalidad que pretende el Estado .....	14
1.2.4. Medio para realizar su propósito.....	17

### CAPÍTULO II

2. Funcionamiento de la Policía Municipal de Tránsito de Guatemala .....	21
2.1 Órganos municipales.....	25
2.1.1. Concejo municipal .....	25
2.1.2. El alcalde .....	31
2.1.3. La entidad metropolitana reguladora de transporte y tránsito del municipio de Guatemala y sus áreas de influencia urbana ...	32
2.1.4. Policía municipal de tránsito del municipio de Guatemala.....	36
2.1.5. Juzgados de asuntos municipales de tránsito .....	38

**CAPÍTULO III**

3.	Las faltas de tránsito y los principios fundamentales para su aplicación .....	41
3.1.	Principios del procedimiento administrativo .....	42
3.1.1.	Principio de legalidad y de juridicidad.....	42
3.1.2.	Principio de seguimiento de oficio .....	44
3.1.3.	Principio antiformalista.....	46
3.1.4.	Principio de imparcialidad.....	48
3.1.5.	Principio de gratuidad.....	49
3.1.6.	Derechos inherentes a la persona humana .....	50
3.2.	Garantías constitucionales .....	51
3.2.1.	El control preventivo .....	52
3.2.2.	El control reparador o posteriori .....	53
3.2.3.	La inconstitucionalidad de leyes .....	54
3.2.4.	Inconstitucionalidad de ley en caso concreto .....	55
3.2.5.	El amparo .....	58
3.2.6.	Exhibición personal (habeas corpus).....	62

**CAPÍTULO IV**

4.	El quebrantamiento del derecho de defensa del presunto infractor en las multas de tránsito.....	67
4.1.	Importancia del debido proceso .....	71
4.1.1.	Derecho a ser oído .....	73
4.1.2.	Derecho a ofrecer y producir pruebas .....	74
4.1.3.	Derecho a una decisión fundada .....	76

**Pág.**

4.2. Infracciones de tránsito y su imposición.....	77
4.2.1. La noción de la infracción de tránsito como acto administrativo..	81
<b>CONCLUSIONES</b> .....	87
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	89
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	91

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación, nace a partir, que actualmente en Guatemala se multa a los vehículos por exceso de velocidad, por estacionar en lugares prohibidos y por un sinnúmero de disposiciones de tránsito en la ciudad de Guatemala, muchas de estas disposiciones carecen de validez legal ya que no se encuentra regulado su uso, sin embargo las multas generadas son cobradas por el órgano jurisdiccional correspondiente, el cual debería haber reglamentado, verificado y certificado el equipo que se utiliza a través de un ente controlador, para que el mismo cuente con documentación de respaldo técnico, y así hacer que su uso para la detección de las presuntas infracciones, no carezca de validez legal.

Esta es la garantía jurídica que busca ejercicio del legítimo derecho de defensa del eventual infractor, por lo que es preciso tener en cuenta que la aplicación de la normativa, que impone las exigencias mencionadas a este tipo de instrumentos, es de orden nacional y sus requisitos deberían tener cumplimiento obligatorio en todos los municipios, que monitorean el tránsito para que el incumplimiento de los mismos pueda ser denunciado.

Saber aprovechar el marco jurídico fue el reto, ya que las normas de tránsito se encuentran dentro del ámbito del derecho administrativo, es decir, se trata de normas cuyo contenido axiológico es el orden y, por ende, deben estar estructuradas de manera tal que aseguren el ordenado desenvolvimiento de la actividad que regulan; en este caso, el tránsito.

De su peso cae que estas normas presuponen determinar la manera en la cual las autoridades de tránsito quebrantan las normas generales establecidas, las cuales violan el derecho de defensa y el debido proceso jerarquía y subordinación que dan al que tiene la potestad jerárquica, en este caso la municipalidad de Guatemala, la facultad de imponer las formas de conducta previstas en la ley para asegurar el cumplimiento de la misma y el que está sometido o subordinado debe obedecer y ajustar su conducta a lo preceptuado por el administrador quien, a su vez, está

subordinado a la ley poder trabajar en revisar algunas lagunas que aún persisten y seguir en el intento permanente de acercar cada vez más la ley a las dinámicas y necesidades reales.

Con la investigación realizada en este trabajo se alcanzaron los objetivos trazados en un inicio comprobándose la hipótesis, pues se estudió y analizó todos y cada uno de los requisitos que deben llenar las impugnaciones de las multas de tránsito; así como el procedimiento que exigen las diferentes instituciones involucradas para que se realice de manera adecuada la rebaja o anulación de las mismas; además de las obligaciones que de acuerdo con la legislación guatemalteca deben de cumplirse a lo largo del procedimiento.

El trabajo se encuentra estructurado en cuatro capítulos, ilustrando en el primero el tema el derecho administrativo; en el capítulo dos, se estudia el funcionamiento de la policía municipal de tránsito de Guatemala; en el tercero se desarrolla el tema de las infracciones de tránsito y los principios fundamentales para su aplicación; finalmente el capítulo cuatro trata el quebrantamiento del derecho de defensa del presunto infractor en las multas de tránsito.

Se empleo el método deductivo con el objeto de partir de aspectos generales de la investigación para llegar a situaciones particulares y fueron de ayuda técnicas de investigación documentales, fichas bibliográficas, para el estudio correcto del tema desarrollado.

Por consiguiente y convencido de la ilegalidad de los procedimientos y con el propósito de brindar un estudio sobre la normativa legal que regula la materia de estudio sirviendo de base para las defensas de los procesos administrativos sobrevenidos como consecuencia de la falta de pago voluntario de las multas sancionadas, presento el presente análisis con el propósito de colaborar con la educación legal de la ciudadanía.



## CAPÍTULO I

### 1. Derecho administrativo

Cuando se estudia el derecho administrativo, generalmente se analizan los grandes temas que constituyen su objeto, como son, principalmente, la organización administrativa, los actos y los contratos administrativos, el régimen de la función pública, el régimen de los bienes del estado, la responsabilidad de las personas públicas, los servicios públicos, el poder de policía, etcétera, así como los aspectos más detallados que hacen parte de esos temas, según las necesidades académicas o prácticas del momento en que se realiza el estudio. Pero raramente se analizan o se plantean los aspectos que están en la base del derecho administrativo y que constituyen su fundamento y su razón de ser, es decir, lo que podríamos denominar su esencia o su espíritu.

Al respecto, si el derecho administrativo es, como de manera general se tiene aceptado, el régimen jurídico de la administración pública, es decir, de la administración estatal, puede afirmarse, como lo expresó el profesor Georges Vedel en su momento, que “todo país civilizado poseería un derecho administrativo, puesto que necesariamente posee un conjunto de normas que rigen la acción de la administración”<sup>1</sup>.

Sin embargo, como el mismo autor y otros clásicos lo afirman, en el sentido preciso del término no existe derecho administrativo mientras ese conjunto de reglas no sea sustancialmente diferente del que se aplica a las relaciones entre particulares y que

---

<sup>1</sup> Vedel, Georges, **Derecho administrativo**, pág. 40.

dichas reglas no sean obligatorias para los gobernantes. Es decir, que sólo puede afirmarse que efectivamente existe derecho administrativo en un estado, cuando ese conjunto de normas reguladoras de la organización y la actividad administrativas son obligatorias para las autoridades y conforman un cuerpo coherente y sistemático, que permita afirmar la existencia de una rama especializada del derecho, diferente de las ramas jurídicas tradicionales, como el derecho civil, el penal, el comercial, el laboral, etcétera.

En ese orden de ideas podría identificarse una primera etapa relacionada con el origen del derecho administrativo, referida a los que podrían denominarse antecedentes remotos, que vendrían inclusive, desde el derecho romano, pues en la época de ese imperio ya existían instituciones públicas que requerían de algún mínimo de normas para regular su funcionamiento.

Igual situación se presenta con etapas históricas más próximas a los diferentes países, como la época monárquica y la colonización española en América. Pero es evidente que en esas épocas, fuera de la necesidad práctica de tener algunas reglas para organizar la actuación de las autoridades, no existía la más mínima intención de conformar un cuerpo sistemático de normas que regularan esa actuación y que, además, fueran de obligatorio y efectivo cumplimiento para las mismas autoridades.

Por consiguiente, entendido en los términos más estrictos, el derecho administrativo es una creación moderna, relativamente reciente, cuyo origen apenas se remonta a un poco más de dos siglos, los cuales, a su vez, pueden dividirse en dos grandes etapas: una primera, que cubre aproximadamente de finales del siglo XVIII a la última parte del

siglo XIX y que puede identificarse como la etapa de formación del derecho administrativo, y una segunda, que transcurre desde la última parte del siglo XIX hasta nuestros días, que podemos denominar como la etapa de consolidación de esa rama del derecho.

### 1.1. Origen y desarrollo

El derecho administrativo francés es un punto de referencia obligado del cual conocemos los aspectos históricos, pero del cual no necesariamente se desprende toda la organización política, ya que las hordas, las tribus, las polis griegas, etcétera, ya contaban con una estructura jurídico-política. “Pero antes del constitucionalismo, tal estructura no contaba con un texto constitucional que incorporara los requisitos de forma **texto escrito, único, orgánico, con supremacía jurídica sobre el resto de las normas** y de contenido **estructura básicamente al estado, dividiéndolo en, al menos, tres poderes y enunciando determinados derechos personales, conforme a una ideología política concreta, el individualismo liberal, también llamado capitalismo**”<sup>2</sup>.

En la Grecia clásica se vislumbró la distinción entre lo que se consideró un poder legislativo ordinario, denominado *eclesia* o asamblea; y un poder legislativo superior, representado en ciertas normas de mayor jerarquía, como por ejemplo las leyes de Clístenes, Solón y Dracón; con la existencia de una acción, la “*graphéparanomón*”, destinada a asegurar la primacía de éstas.

---

<sup>2</sup> Sagües, Néstor Pedro. **Elementos de derecho constitucional**. Pág. 2

La doctrina iusnaturalista, fundamentalmente la de origen cristiano, que frente a la tesis que surgía del derecho romano de que todo el derecho proviene del monarca, quien no estaba sometido o ligado a la ley; sostuvo en cambio la preeminencia de reglas supremas **de origen divino o derivadas de la naturaleza humana** por sobre el derecho del soberano, a las que él o podía válidamente perjudicar; así como también, la existencia de derechos humanos previos e igualmente superiores a cualquier ley del estado.

La sanción y admisión, durante la alta edad media, de ciertas normas que tenían supremacía sobre el derecho legislado común. Por ejemplo, en España, los fueros, como los de León de (de 1,020); de Jaca (de 1,064); de Nájera (de 1,076), etcétera. Si el soberano prescribía algo contra el Fuero, la norma en cuestión resultaba nula. En Francia, la leyes fundamentales "*legisimperu*", inderogables e inmodificables por el príncipe **por ejemplo, según Bodín, la ley sálica que impedía a las mujeres acceder al trono**. En Holanda, Huber distinguirá las leyes fundamentales expresas de las tácticas, según figure en documentos concretos, o se perciban por vía de tradición. En Inglaterra, algunos instrumentos, como la Carta Magna (1,215), se disponen asimismo como derecho básico "fundamental law", superior al derecho ordinario.

El derecho constitucional surgió como un intento de organizar la vida política de acuerdo con un esquema racional, en el momento que a la simplicidad de la organización absolutista siguió el complicado sistema de separación de poderes, distribución de competencias y diferenciación de atribuciones que caracterizó al estado posrevolucionario. Ante los nuevos problemas que con tal cambio sobrevinieron **entre los que el de la institucionalización del poder no fue el de menor entidad**, se tornó

inexcusable la creación de una disciplina jurídica que introdujera un principio de orden en la nueva organización social. “Tal disciplina jurídica fue el derecho constitucional, que desde entonces alcanzó existencia autónoma y comenzó a enriquecerse con el pensamiento de los mejores teóricos políticos”<sup>3</sup>.

Pero si bien el derecho constitucional, como disciplina jurídica autónoma, no nació sino a fines del siglo XVIII y principios del XIX, en la oportunidad de producirse las grandes innovaciones políticas ocurridas en Norteamérica y Europa, esto no significaba que antes de esa etapa histórica no hayan preexistido en el interior de la organización política absolutista normas de carácter constitucional, ni tampoco que los juristas de aquel tiempo no hubiesen observado y estudiado la particularidad de tales normas. Ya entonces existieron preceptos jurídicos, de los que hoy llamamos constitucionales, que contenían disposiciones expresas sobre el modo de organización política de la sociedad y sobre el ejercicio del poder.

Los hechos concretos a los que son la génesis del derecho constitucional son los siguientes:

### **1.1.1. La Revolución Francesa**

El Consejo del Rey en Francia había sido, hasta 1789, la única jurisdicción suprema, tanto en derecho privado como en derecho público. Sin embargo el derecho administrativo se considera como la expresión del fenómeno de conquista del estado por el derecho y desde esa óptica, es un acontecimiento muy nuevo. “Tiene un origen milagroso, porque es casi una manifestación divina el que el poder quiera someterse al

---

<sup>3</sup> Borja, Rodrigo. **Derecho político y constitucional**. Pág. 305

derecho”<sup>4</sup>. Suele considerarse que el punto de partida del derecho administrativo es la revolución francesa. Este es un acontecimiento que produce grandes innovaciones. La primera de ellas es en el lenguaje, empezando por la palabra revolución que antes sólo se refería a la obra del polaco Nicolás Copérnico de “revolutionibus, publicada en 1543 en Nurenberg. Allí se formuló la teoría heliocéntrica”<sup>5</sup>, y se empezó a cambiar el modo de pensar pasando de un pensamiento teológico a uno científico.

Puede afirmarse que la filosofía política y la concepción del estado que se impusieron con la revolución francesa, de 1789, constituyen la fuente próxima del derecho administrativo. En ese sentido, podemos decir que el concepto de estado de derecho, que constituyó uno de los principios rectores de esa revolución fue, a su vez, el punto de partida de esa rama del derecho. En efecto, si el estado de derecho traduce, básicamente, la concepción de que las normas jurídicas son obligatorias no sólo para los gobernados o súbditos de un estado, sino para los gobernantes del mismo, ello quiere decir que las diferentes actividades del estado, entre ellas la administrativa, estarán sometidas a unas reglas jurídicas. Sin embargo, no debe perderse de vista desde un comienzo, que el sometimiento de las autoridades a unas normas jurídicas no implica necesariamente la aparición y existencia del derecho administrativo pues, como lo ha mostrado la evolución histórica, para que pueda afirmarse la existencia de esa rama del derecho en un estado determinado, se requiere que esas normas constituyan un cuerpo especial y diferente de las que regulan la actividad de los gobernados, es decir, de los llamados **particulares**.

---

<sup>4</sup> WEIL, Prosper. **Derecho Administrativo**. pág. 36

<sup>5</sup> CANABITARTE, Héctor y SANZ, Ricardo Lorenzo. **COPERNICO**. Bogotá. Editora Cinco. 1985, págs. 149-150.

Lo anterior se traduce en que la concepción del estado de derecho, a pesar de ser la fuente del derecho administrativo, como lo hemos afirmado, no implica necesariamente la existencia de esa rama jurídica, pues pueden existir, como de hecho existen en los Estados que conforman la comunidad internacional, unos en los cuales se reconoce claramente esa existencia, mientras que otros son reticentes a ese reconocimiento.

### **1.1.2. La Independencia de Estados Unidos**

Estados Unidos surgió a partir de la colonización británica de América, protagonizada por oleadas de inmigrantes británicos que, fundaron entre los siglos XVII y XVIII trece colonias en la costa atlántica del subcontinente norteamericano, al Este de los Apalaches. Estas colonias daban la espalda a las posesiones francesas del Québec y la Luisiana.

“Luego de un desarrollo más bien pacífico de los colonos, las guerras contra los franceses al norte obligaron la creación de cuerpos de ejército coloniales, una de las primeras expresiones de identidad nacional. Más tarde vinieron las sublevaciones como el Motín del té en el puerto de Boston (1773). Las medidas represivas del gobierno inglés provocaron el inicio de la Guerra de Independencia”<sup>6</sup>.

Los colonos formaron un ejército de milicianos que se pusieron bajo el mando de George Washington, quien tuvo problemas para equipar a sus hombres con armas y municiones, además de no disponer de una flota para combatir a la del imperio británico, así que pidió ayuda a Francia, la cual para desquitarse de la guerra de los siete años accedió a ayudar a las colonias.

---

<sup>6</sup> R. E. Evans. **La guerra de la independencia norteamericana**. pág. 86.

“El desarrollo inicial fue claramente de dominio inglés, pero su curso cambiaría cuando tras la Batalla de Saratoga, primera gran victoria estadounidense, Francia y posteriormente España entrasen en la guerra apoyando a los independentistas norteamericanos”<sup>7</sup>.

“Inglaterra se ve obligada a reconocer la independencia de las trece colonias británicas, tal y como éstas habían redactado en la famosa declaración de independencia de los Estados Unidos de 1776 a raíz de que en 1783 se firma la paz de Versalles”<sup>8</sup>.

“La fecha oficial de la fundación de los Estados Unidos es el 4 de julio de 1776”<sup>9</sup>, cuando el Segundo Congreso Continental, representando a las Trece Colonias británicas secesionistas, se firmó la Declaración de Independencia. Sin embargo, la estructura del gobierno sufrió un gran cambio en 1788 cuando los Artículos de la confederación fueron sustituidos por la Constitución de los Estados Unidos. La fecha en la que cada estado adoptó la constitución se tiende a tomar como la fecha en que se fundó la unión propiamente dicha.

La ciudad de Nueva York fue la capital federal por un año, antes de que el gobierno se trasladara a Filadelfia. En 1791, los estados ratificaron la carta de derechos, diez enmiendas a la Constitución federal que en teoría prohíben la restricción de las libertades personales y garantizan una serie de protecciones legales. Los estados del Norte abolieron la esclavitud entre 1780 y 1804, dejando a los esclavistas de los

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Tratado de Paris, 1783

<sup>9</sup> Moya, José. Una empresa llamada Estados Unidos. pág. 40



estados del Sur como defensores de la **peculiar institución**. En 1800, el gobierno federal se trasladó a la recién fundada Washington D.C.

“En su afán por ampliar su territorio hacia el oeste, el estado comenzó un ciclo de guerras indias que se extendió hasta finales del siglo XIX, despojando a los nativos americanos de sus tierras. La compra de Louisiana a Francia prácticamente duplicó el tamaño de la nación”<sup>10</sup>. La guerra de 1812 contra Gran Bretaña, que se terminó en un empate, ayudó al fortalecimiento del nacionalismo estadounidense. “El concepto de Destino Manifiesto se popularizó durante este tiempo”<sup>11</sup>.

El Tratado de Oregón, firmado en 1846 con Gran Bretaña, llevó a los Estados Unidos a tomar el control de la actual América del Noroeste. La intervención estadounidense en México de 1848 tuvo como resultado la pérdida por ese país de California y gran parte de la actual América Suroeste. La Fiebre del Oro de California de 1848-1849 impulsó aún más la migración occidental.

## **1.2. Elementos de la administración pública**

En términos generales, la autonomía que venimos señalando es variable, puesto que puede involucrar determinados niveles dependiendo en general de la actividad que se realiza. Como resultado, el organismo público goza de personalidad jurídica pública, la misma que le otorga determinadas prerrogativas, conforme la constitución y las leyes que correspondan.

---

<sup>10</sup> Thompson, Linda. La Compra De Louisiana: The Louisiana Purchase. pág. 58

<sup>11</sup> Rodríguez Díaz, María del Rosario. El destino manifiesto: el pensamiento expansionista de Alfred Thayer Mahan. pág. 14

Dentro de los organismos públicos existen diversas modalidades de interés, como pueden ser los organismos constitucionales, los organismos públicos descentralizados, los ministerios, los gobiernos locales; cada uno de ellos con sus características propias y su respectivo régimen de autonomía. “El estado interviene, en la administración pública a través de sus órganos competentes, el cual debe serlo desde el punto de vista material u objetivo, temporal y territorial”<sup>12</sup>. En caso de incompetencia, el acto es nulo de pleno derecho. También es precisa la competencia jerárquica aunque, si falta ésta, debe admitirse la facultad de convalidación por parte del superior jerárquico.

### **1.2.1. Órgano administrativo**

“Se define en general como organismo público a todo aquel ente que goza de autonomía, encuentra encargado de una actividad o de varias conexas entre sí, cuya regulación proviene del derecho público y cuya existencia se debe a la Constitución o la ley”<sup>13</sup>. El organismo es el resultado de la división del trabajo al interior de la Administración Pública, estableciéndose un régimen especializado. Finalmente, definimos como organismo administrativo aquel al cual se ha encargado fundamentalmente el ejercicio de función administrativa.

El órgano administrativo como conducto, es el medio o instrumentos de que dispone el estado, para manifestar su voluntad y cumplir con sus finalidades **personalidad del Estado**. Siendo su naturaleza la de una persona jurídica colectiva de derecho público.

---

<sup>12</sup> Calderón Morales. **Derecho administrativo**. pág. 94

<sup>13</sup> CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. 1971

Cada órgano administrativo principal constituye un sistema que se encuentra compuesto por otros órganos subordinados, pero todos en conjunto constituyen una organización que pertenece a la misma competencia, contando con: administradores o funcionario públicos, que son los diferentes funcionarios o personas físicas que se encuentran a cargo de los órganos administrativos. Los que ingresan por elección **Presidente**, nombramiento o contrato con oposición y sin oposición cumpliendo a su vez con las etapas de designación, juramentación y toma de posesión.

La competencia se conforma con la cantidad de facultades, atribuciones, funciones y responsabilidades que la ley otorga a cada órgano administrativo, para que este pueda actuar. El órgano administrativo es aquella unidad funcional abstracta perteneciente a una administración pública que está capacitada para llevar a cabo funciones con efectos jurídicos frente a terceros, y cuya actuación tiene carácter preceptivo.

El concepto de órgano, desarrollado por el derecho administrativo, buscó en un principio explicar la imputación que se realiza al ente público de la voluntad y actividad de las personas físicas que están a su servicio. Dicho de otro modo, se mira al estado como una persona jurídica cuya voluntad es manifestada por personas físicas de manera individual o colegiada.

Al realizar un análisis empírico de la administración contemporánea, puede observarse cómo las administraciones públicas tienen una estructura particular, organizada a nivel interno en base a multitud de unidades funcionales abstractas interconectadas entre sí, y que tienen asignadas unas determinadas tareas bajo la dirección, gestión y responsabilidad de una sola persona física, o de un colegio de ellas **varias personas**

**físicas forman la voluntad final del órgano, bien siguiendo la regla de las mayorías, bien siguiendo el principio de unanimidad.**

Cabe destacar que no toda unidad funcional abstracta de las mencionadas puede considerarse órgano administrativo. Dogmáticamente, la doctrina reserva el término para aquellas que posean capacidad para realizar una actuación jurídica eficaz en el ámbito de las relaciones intersubjetivas, pudiendo expresar la voluntad del ente hacia instancias externas de la administración.

### **1.2.2. Actividad que la administración realiza**

A fin de dotar de contenido a la función administrativa, es necesario definir cuáles son las actividades que la administración pública desempeña en mérito a dicha función, dado que la misma no es en absoluto homogénea. En primer lugar, las actividades funcionales de la administración pública deben configurarse como obligaciones, al amparo del principio de legalidad y teniendo en cuenta la competencia de cada uno de los entes que la conforman. Asimismo, ninguna de dichas actividades puede considerarse propia de la función gubernativa, la función legislativa o la función jurisdiccional.

En primer lugar, tenemos la llamada actividad de policía o actividad de limitación, que implica la obligación de la administración de fiscalizar, controlar y asegurar la seguridad y el orden, a fin de obtener la adecuación del comportamiento particular al interés público, restringiendo la libertad o ciertos derechos de los particulares, pero sin sustituir la actuación de los mismos. Ello si tomamos en cuenta que por la naturaleza de su

función la administración está autorizada a limitar ciertos derechos o intereses de los particulares. Es en uso de la actividad limitativa que la administración pública puede otorgar autorizaciones, licencias y permisos a fin que los particulares desempeñen determinadas actividades.

La actividad prestacional de la administración es la que está referida al manejo de los servicios públicos. En general, se entiende por servicio público aquel cuya prestación debe necesariamente asegurarse, por ser la misma de interés público o interés común. Es decir, un servicio público es la prestación obligatoria, individualizada y concreta de bienes y servicios, para satisfacer necesidades primordiales de la comunidad.

La actividad de fomento consiste en la realización de determinadas acciones por parte de la administración pública a fin de promover o estimular la realización de ciertas actividades por parte de los particulares, actividades que son consideradas de interés público. Dicha actividad de la administración no implica una imposición sino una ayuda para la realización de la actividad económica en cuestión. La actividad de fomento es desempeñada fundamentalmente a través de las subvenciones y los subsidios.

La actividad normativa de la administración consiste en la emisión de norma jurídicas de rango secundario es decir, inferior al de la ley denominadas en forma genérica reglamentos, los mismos que en principio sirven para complementar o hacer operativas las leyes, y que incluyen los llamados reglamentos autónomos, los mismos que no requieren de una ley a la cual reglamentar. Es necesario señalar que esta función no implica una intromisión en la función legislativa otorgada originariamente al Congreso

de la República, puesto que la actividad normativa de la administración siempre va a implicar la emisión de normas de rango inferior a la ley y subordinadas a ésta.

La actividad sancionadora goza actualmente de especial singularidad, puesto que permite a la administración sancionar a los particulares por la comisión de determinadas infracciones, las mismas que no poseen la calificación de delitos. La actividad sancionadora de la administración posee ciertos principios que tienen por finalidad proteger al particular de posibles actos arbitrarios. Asimismo, esta actividad no implica impartición de justicia, toda vez que la administración no penaliza delitos, ni puede aplicar penas privativas de libertad.

### **1.2.3. Finalidad que pretende el Estado**

En primer lugar, es necesario señalar que, en el derecho público, se define como estado de derecho a la forma de estado en que se reconocen y tutelan los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos, mediante el sometimiento de la administración a la ley, por lo cual resulta indispensable para la subsistencia de la sociedad. El estado de derecho es la forma en la cual se manifiesta jurídicamente el constitucionalismo moderno.

Ahora bien, a fin de asegurar la existencia del estado de derecho se ha hecho necesaria, entre otros principios, la denominada separación de poderes, en su concepción clásica. Como resultado de dicho principio, cada una de las funciones matrices del estado **sea legislativo, ejecutivo o judicial** ha de tener un titular distinto, siendo dicho titular al que se dio en llamar poder.

Los orígenes más remotos de la separación de poderes podemos encontrarlos incluso en Aristóteles. En la política, Aristóteles distinguió tres direcciones del poder del estado: la que legisla, el soberano y el juez; a los cuales correspondía la deliberación, el mando y la justicia respectivamente y a las que correspondía a la organización política del momento. Sin embargo, Aristóteles no definía una adecuada distribución de facultades, ni le daba a la división de facultades una importancia fundamental en la conservación de la libertad de los pueblos.

Las funciones del estado están compartidas entre los diversos órganos del mismo, órganos que deben controlarse mutuamente. De ahí parten principios como el de la interdependencia entre órganos del estado. Hoy en día se habla de interdependencia por subordinación, propia del parlamentarismo o régimen parlamentario y de interdependencia por coordinación, propia más bien del régimen presidencial o presidencialismo.

La función administrativa posee ciertas características diferenciales, que sin embargo permiten notar que la misma en realidad transita por los más diversos organismos estatales, e incluso a través de entes privados o no estatales. En primer lugar, debe considerarse que la función administrativa siempre es ejercida por el estado, o por los particulares a través de la delegación, autorización o concesión de la autoridad estatal. Si bien es cierto, la función gubernativa, la función jurisdiccional y la función legislativa son ejercidas por el estado, las mismas no son delegables a entes no estatales, y salvo discutibles excepciones, no resultan asignables ni siquiera a otros entes estatales.

Asimismo, debe entenderse que la función administrativa opera en el ámbito de las labores cotidianas de interés general. Es decir, implica el manejo de dichas labores en mérito a las facultades concedidas al ente que las realiza. Las decisiones de la administración pública se relacionan directamente con funciones de interés general que se deben realizar de manera permanente, es decir, con un carácter concreto, inmediato y continuo.

Por otro lado, la función administrativa tiene relación directa con los particulares en general, de tal manera que las actividades que desempeña la administración pública los afectan directamente. Ello no significa que toda decisión de la administración tenga por destinatario a particulares, puesto que en muchos casos los destinatarios pueden ser funcionarios públicos, a través de los llamados actos de administración interna. La función legislativa se enfoca indirectamente en los particulares, la función gubernativa no se enfoca sino en el estado en su conjunto y la función jurisdiccional, si bien se enfoca en los particulares, pretende resolver conflictos y no es susceptible de revisión por parte de otro poder del estado.

Ahora bien, puede afirmarse que administrar consiste en tomar medidas para manejar el estado y lograr los fines por él perseguidos. A primera vista, puede considerarse entonces que la función pública es propiamente función ejecutiva, pues resulta ser la materialización y puesta en práctica, por parte del estado, de la ley emitida por el Parlamento.



#### **1.2.4. Medio para realizar su propósito**

El servicio público es la actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas por parte del estado, de particulares o ambos, sujetos a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad, con fines sociales.

Existen dos corrientes económicas que contemplan la posición del estado en la prestación de servicios públicos:

La Individualista: la cual sólo reconoce como necesaria la intervención del estado en lo referente a los servicios de seguridad interior y exterior de la nación, la administración de justicia y el mantenimiento del orden dentro del estado.

La Estatista: que sugiere que los particulares no deben intervenir en la prestación de los servicios públicos pues se desvían del fin social y se utilizan con fin de lucro.

Sin embargo la adopción de una combinación en donde se de una prestación eficiente de los satisfactores públicos bajo una estricta vigilancia por parte del estado resulta óptima para cubrir la necesidad de prestación de un servicio público.

La actividad del estado especialmente en lo que se refiere a los servicios públicos ha tenido un incremento constante debido a las siguientes causas:

a. El notable aumento en el número de necesidades colectivas como consecuencia del aumento de la población en cada uno de los países.

b. La importancia que han adquirido las necesidades colectivas existentes al incrementarse la explosión demográfica, lo cual no sólo aumenta el número de necesidades colectivas, sino que las ya existentes adquieren un tratamiento más eficiente por la gravedad que origina su deficiente cumplimiento.

c. La responsabilidad cada día mayor que ha adquirido el estado para satisfacer las necesidades colectivas originada por la evolución del pensamiento político que le otorga en ocasiones más intervención en los servicios públicos.

El Estado **representado por el gobierno**, se ha constituido en el propietario de un conjunto de riquezas aportadas por los ciudadanos del mismo, en forma obligatoria a través de las contribuciones reglamentarias en códigos, leyes y reglamentos, decretados por el poder **legislativo diputados y senadores**. Los servicios públicos son los que constituyen una de las partes más importantes de las atribuciones del estado y uno de los objetivos a cumplir por medio de las finanzas públicas.

“Fos”<sup>14</sup>, nos dice que las causas para organizar como públicos, ciertos servicios son:

La continuidad en la satisfacción del interés social que provee la empresa. Que el servicio sea uniforme, es decir, la necesidad social a ser cubierta por el estado beneficia a todos o a la mayoría de los núcleos del país. Dar garantías a los ciudadanos que el servicio funcionará de acuerdo con su propia naturaleza y rindiendo

---

<sup>14</sup> García Trevijano Fos. **Los actos administrativos**. pág. 102

su máxima utilidad. Las causas económicas para evitar que el servicio público se convierta en una fuente de explotación para los particulares. Dar garantías de que el servicio se prestará en condiciones de igualdad para todos los individuos salvo la existencia natural de ciertas categorías privilegiadas. Dar garantías de la mayor comodidad para el público. La prestación de los servicios públicos no es la única actividad del estado pero sí una de las más importantes.

Las características de los servicios públicos se pueden distinguir básicamente tres y son:

- La necesidad: es la decisión por parte del Estado de declarar servicio público a determinada actividad que se traduce en una exigencia de tipo colectivo por la compleja organización del individuo en sociedad, y su esencia es que no se debe prestar a lucro.
- La entidad: el servicio público se prestará a través de un organismo ya sea centralizado, descentralizado o concesionado y que en todo momento estará sujeto a leyes que cuiden la correcta satisfacción del servicio y no se desvíe la esencia y filosofía en el interés colectivo; la entidad deberá contar con los medios económicos adecuados que garanticen la prestación en forma regular y eficiente.
- La sociabilidad: la idea de no lucro y bienestar social debe imperar, así como el servicio público debe ser impersonal y general hacia la población que lo requiera, sin importar clase social, religión, sexo, ideas políticas, finalmente, se ha afirmado que “la

consecuencia de las reglas de derecho consiste propiamente en el nacimiento, modificación o extinción de las relaciones jurídicas”<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> [<http://www.adalog.es/juegosjuridicos/documentos>]

## CAPÍTULO II

### 2. Funcionamiento de la Policía Municipal de Tránsito de Guatemala

Con la inauguración de la era constitucional en Guatemala, la primera constitución, del año 1825, establece en su artículo 37 una división territorial integrada por departamentos, distritos y municipios. “La instauración de municipalidades se contempla en el artículo 162, para los poblados que tengan más de doscientos habitantes, y para los que tengan menos, el artículo 163 instituyó la figura del alcalde auxiliar.”<sup>16</sup> Estas medidas marcan la tendencia de los proyectos de reforma del siglo XIX. Así, el municipio comenzaba a tener autoridades institucionalizadas en leyes nacionales, y comienzan a reconocerse autoridades en el nivel comunitario, con la limitación de ser nombradas por el alcalde municipal, y no electas por la comunidad, en donde subsistían paralelamente las autoridades tradicionales.

La constitución de la república, de 1879, que contenía la inspiración liberal del régimen y que estuvo vigente hasta 1944, era un texto de 104 artículos, que en un contexto laico, centralista y sumario estableció, entre otros, un “poder ejecutivo fuerte que funcionaba con la asesoría de un consejo de Estado de carácter consultivo y no representativo”<sup>17</sup>.

Este ordenamiento marca la fuerte tendencia de centralización del poder en el organismo Ejecutivo, en especial en la presidencia. Esa centralización se replicó, desde entonces, desde el municipio hacia la comunidad. Prueba de ello es la ley municipal

---

<sup>16</sup> Primera Constitución del Estado de Guatemala. Guatemala, 1825,

<sup>17</sup> García Laguardia, Jorge Mario. **Sistema constitucional de la República de Guatemala**, pág. 11.

(decreto 242) de esa misma época, que especificaba que los alcaldes de las aldeas debían informar cada ocho días a las municipalidades que los habían nombrado, siendo considerados como agentes de policía. “Cada finca con más de diez familias contaba con alcalde auxiliar, propuesto a la municipalidad por los dueños de las fincas”<sup>18</sup>. “Este cuerpo legal establecía además que cuando los alcaldes auxiliares ya no merecieran la confianza de los dueños de las fincas, podrían ser removidos sin necesidad de ningún otro motivo”<sup>19</sup>.

El gobierno de Jorge Ubico suprime en 1931 la autonomía municipal, pero no se quitó a las municipalidades el gobierno de los municipios. En este gobierno adquiere fuerza el cobro de tributos y la utilización de los indígenas para las obras de infraestructura. Surge también la figura del empírico, que se encargaba de trasladar al registro civil los datos de nacimientos y fallecimientos acaecidos en su jurisdicción y de controlar los trabajos y obras comunitarios. Este ordenamiento mantiene y refuerza la tendencia centralista que venía desde la reforma liberal.

La constitución de 1945, promulgada después del movimiento revolucionario que derroca a Jorge Ubico, trae consigo un cambio de tendencia que recoge los principios de justicia social que inspiraron la revolución de 1944, y dentro de sus principales contenidos propicia por vez primera la descentralización administrativa y reconoce la autonomía municipal. Además, amplía los niveles de participación con el reconocimiento del voto a las mujeres y los analfabetos, el reconocimiento, por vez

---

<sup>18</sup> Fundación Centroamericana para el Desarrollo—FUNCEDE. **Las nuevas responsabilidades municipales de conformidad con el proceso de paz, Guatemala, Fondo Nacional para la Paz y Banco Mundial.** pág. 32.

<sup>19</sup> Ochoa García, Carlos, **Los contextos actuales del poder local Gobernabilidad y municipalismo,** pág. 20.

primera, del “derecho de organización de partidos políticos y el principio de representación proporcional”<sup>20</sup>.

El Código Municipal de 1957 (Decreto 1183), así como el de 1988 (Decreto 58-88) establecen un capítulo específico para los alcaldes auxiliares en las comunidades, al determinar su naturaleza, limitaciones y funciones. El cargo se define como obligatorio. Un elemento representativo del poder militar de esta época es que durante los años en que el conflicto armado se agudizó, los alcaldes auxiliares en las regiones con presencia guerrillera eran nombrados por el comandante de la zona militar, entre los patrulleros y comisionados militares **estos últimos fueron suprimidos por orden presidencial en 1995**. “Con la firma de los acuerdos de paz hasta 1996, el cargo de alcalde auxiliar recupera su dimensión civil, como un delegado de la autoridad municipal y un promotor del desarrollo de su comunidad”<sup>21</sup>.

Dentro de los elementos que integran el municipio actualmente, la organización municipal y el sistema de elección y nombramiento de sus máximos órganos es un tema de especial importancia, ya que en él se concreta un aspecto básico del sistema político representativo y del propio principio de autonomía local.

El papel de la organización municipal es el de velar por el gobierno y la administración del municipio. Así pues, al concejo le corresponde ejercer las funciones y adoptar los acuerdos en que se materializan las competencias que las leyes atribuyen a los municipios.

---

<sup>20</sup> García Laguardia, **Ob. cit.** pág 12

<sup>21</sup> *Ibidem* pág. 13

Ahora bien, el municipio no puede ser, ni en las poblaciones más pequeñas, un órgano simple y único, es decir un organismo unicelular. Son tantas y tan variadas las resoluciones que diariamente deben adoptar los concejos para ejercer efectivamente sus funciones de gobierno y administración municipales, que no es imaginable que todas estas resoluciones puedan ser adoptadas por el concejo reunido en concejo plenario. Aunque estuvieran permanentemente reunidos, probablemente no daría abasto.

Por este motivo, el ordenamiento ha configurado la organización municipal como una estructura compleja. La organización municipal se concreta, efectivamente, en el concejo, pero éste no es un órgano simple, sino un conglomerado más o menos complejo de órganos. El concejo actúa, precisamente, por medio de la actividad de los órganos que lo forman. Por tanto, el establecimiento de una organización compleja es un requisito imprescindible para que el concejo pueda actuar.

Desde otra perspectiva, también hay que tener en cuenta que, tanto desde un punto de vista jurídico como político, interesa determinar hasta qué punto una resolución, acto o acuerdo determinados, adoptados por un miembro o por un grupo de miembros del concejo, expresa efectivamente la voluntad municipal. Este es uno de los otros retos de la organización municipal: “establecer una estructura perfectamente delimitada de órganos municipales y distribuir entre ellos las atribuciones públicas que corresponden a los municipios, de manera que en sus parcelas respectivas, cada órgano esté en condiciones de expresar la voluntad municipal”<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Ballbé Manuel, Franch Marta, **Manual de derecho administrativo**. Pág. 158



Como ya se ha indicado, la constitución determina en su Artículo 254 que los órganos que integran el municipio son el alcalde, los síndicos y los concejales. Por consiguiente, la ley deberá regular y atribuir funciones a estos órganos municipales y la capacidad de auto-organización municipal desarrollará el resto de la organización municipal.

## **2.1. Órganos municipales**

### **2.1.1. El Concejo municipal**

La corporación o concejo municipal es el cuerpo colegiado o grupo de funcionarios electos que tiene a su cargo el gobierno del municipio. Los nombres “concejo municipal” y corporación municipal son igualmente válidos para referirse al órgano de Gobierno del Municipio ya que los dos términos son utilizados por las leyes vigentes **constitución política de la república, código municipal y ley de los consejos de desarrollo urbano y rural.**

El concejo municipal sustituye, en cuanto a denominaciones, a las antiguas corporaciones municipales, de acuerdo con el diccionario de derecho usual de Cabanellas, corporación proviene del latín corpus, corporis, que significa cuerpo, comunidad, sociedad, y se denomina corporaciones a las entidades públicas, como las provinciales, municipales, etc. En relación a esta terminología, jornada de pozas, señala que semejante a la idea de corporación es la expresada con la voz **cuerpo**, si bien ésta se aplica al conjunto de individuos ligados por una relación jerárquica y una coincidencia de actividad. En opinión de Alcubilla, existe una diferenciación entre corporación y cuerpo: la corporación es una entidad que delibera y se arbitra en todos

sus actos, y el cuerpo no concurre a sus fines sino por la actividad aislada de sus individuos, que en su organización dependen de la voluntad superior. La corporación es persona jurídica; el cuerpo es sólo una entidad moral.

De acuerdo al derecho español, las corporaciones, que como elemento esencial cuentan con un territorio determinado, son denominadas corporaciones de carácter territorial; por otra parte, las llamadas corporaciones institucionales, responden a una finalidad determinada y aunque ciertamente desarrollan su actividad sobre un territorio determinado, no están constituidas por dicho territorio, que solamente sirve de límite a su actividad. "Con relación a las primeras, se establece que la corporación realmente ejerce su actividad en un territorio determinado, siendo éste un elemento esencial del municipio, por lo que es válido considerar que sus deliberaciones necesariamente tendrán efecto como gobierno municipal en la sede y jurisdicción del mismo"<sup>23</sup>.

El concejo municipal, es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al concejo municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia.

El concejo municipal es un órgano de gobierno, con las características siguientes:

---

<sup>23</sup> *Ibíd.* Pág. 159

- AUTÓNOMO: Tiene la capacidad para gobernarse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en la Constitución y las Leyes, especialmente el Código Municipal.
- SUPERIOR: Es la máxima Autoridad del Municipio.
- DELIBERANTE: Estudia y discute los asuntos Municipales, en las sesiones que realiza.
- DE DECISIÓN: Después de discutido un asunto, llega a través de la votación a un acuerdo o solución.

La corporación o concejo municipal está integrada por el alcalde, los síndicos y los concejales, siendo el número de síndicos y concejales determinado de conformidad con el número de habitantes del municipio, "El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el concejo municipal"<sup>24</sup>.

Las decisiones del concejo necesitan siempre un quórum legal que consiste en la simple mayoría; pero además de este quórum existe otro especial para determinados negocios de importancia relevante, por ejemplo, la enajenación de bienes, contratación de empréstitos y nombramiento de algunos empleados de importancia, como el secretario y el tesorero municipal.

"A parte de las atribuciones de gobierno que tiene el concejo municipal, también cuenta con la facultad de reglamentar sus propias funciones y conocer de los recursos que se

---

<sup>24</sup> Artículo 9 del Código Municipal, aprobado por Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

interpongan contra resoluciones del órgano ejecutivo en ejercicio de sus atribuciones”<sup>25</sup>.

“El código municipal indica que corresponde con exclusividad al concejo municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos”<sup>26</sup>.

La autonomía municipal excluye los controles administrativos de oportunidad de otras administraciones públicas sobre la actividad de los municipios, y únicamente serán admisibles los controles de legalidad realizados por los tribunales y perfectamente determinados en la legislación de régimen local. Esta exclusión radical de controles administrativos sólo la garantiza la autonomía local cuando los municipios actúan ejerciendo competencias propias y no cuando realizan competencias delegadas por el Estado, como las previstas en el Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Autonomía municipal como garantía de un mínimo competencia: Como ya se ha establecido en el apartado anterior, la Constitución no llega a concretar un ámbito material mínimo de competencias locales, de manera que su determinación se remite a las leyes ordinarias. Pero estas leyes no tienen absoluta libertad para atribuir o substraer competencias a los municipios, si, como en el caso presente, la Constitución ha contemplado la autonomía local para los municipios. La legislación municipal y la

---

<sup>25</sup> Ballbé Manuel, Franch Marta, **Ob. Cit.**, Pág. 160

<sup>26</sup> Artículo 33 del Código Municipal, aprobado por Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

legislación sectorial del Estado son las encargadas de desarrollar el principio de autonomía y, en consecuencia, atribuir competencias a los municipios para gestionar actividades y servicios en el ámbito de los intereses locales.

Autonomía y capacidad de auto organización: La autonomía comporta el reconocimiento de una capacidad de auto organización por parte de las entidades que la tienen atribuida en la Constitución. Es decir, las administraciones autónomas han de poder desarrollar mediante sus propios reglamentos y ordenanzas **ordenamiento interno que contempla el art. 253 de la Constitución** la estructura orgánica y funcional más adecuada a sus necesidades singulares. La potestad de auto organización municipal, en el marco de los que fija la Constitución y las leyes, debe poder desarrollarse por parte de los municipios.

Autonomía y suficiencia económica: De poco les servirá a los municipios la autonomía si ésta no va acompañada de los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las competencias inherentes a la misma. Los artículos 255 y 257 de la constitución establecen que las haciendas municipales deberán disponer de recursos para poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios al Municipio y establece, también, limitaciones derivadas del principio de legalidad tributaria para la fijación de tributos por parte del municipio. Se contempla en la constitución la participación de los municipios en los presupuestos del Estado fijada en un diez por ciento de los ingresos de la misma. Consecuentemente, la existencia de una participación de las haciendas municipales en los ingresos estatales es constitucionalmente necesaria, atendiendo a los términos en que está redactado en el Artículo 257 de la Constitución. Ahora bien, la determinación de su importe es

discrecional ya que depende de lo que el estado haya decidido recaudar e ingresar en sus ingresos propios, en sus presupuestos y, dicha participación local, no está directamente vinculada a las necesidades efectivas de recursos económicos que precisan los municipios, con lo que tampoco en esta materia puede decirse que la constitución garantice con plena efectividad el principio de suficiencia financiera, que dependerá del desarrollo legislativo de las haciendas municipales y de las leyes de presupuestos estatales anuales.

Protección jurisdiccional de la autonomía local: Tal como han precisado la mayoría de los autores que han analizado con especial detalle el contenido constitucional de la autonomía local, no puede decirse que ésta sea efectiva si la propia constitución no establece cauces para que los municipios puedan reaccionar jurisdiccionalmente contra normas y decisiones de otras administraciones públicas que invadan la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

Todos estos elementos que integran la autonomía municipal, evidentemente no definen un poder soberano del municipio dentro del estado, pero la proclamación constitucional del principio de autonomía municipal tiene importantes consecuencias para la capacidad de actuación del municipio, que impiden que dichos entes puedan estar jerárquicamente subordinados y tutelados por la administración estatal.

“Los principios constitucionales de descentralización administrativa y autonomía municipal configuran a los municipios como entes autónomos en el ámbito de sus respectivos intereses, definidos previamente en las leyes municipales y sectoriales del

Estado, sin que, en ningún caso puedan regular dichas leyes un municipio como ente no autónomo dependiente de la Administración estatal<sup>27</sup>.

### **2.1.2. El alcalde**

El Alcalde es un funcionario electo, en forma popular y directa, que representa a la Municipalidad y al Municipio; es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico; es el Jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; miembro del consejo de desarrollo departamental respectivo y presidente del consejo municipal de desarrollo.

Por ser un funcionario electo, se le debe guardar la consideración y el respeto debidos, tanto por parte de los vecinos, como por parte de los demás funcionarios y empleados del Estado, el alcalde venía siendo en las épocas antiguas, una magistratura en la cual, no sólo aparecen confundidas las funciones gubernativas y las judiciales, sino que predominan éstas últimas. Generalmente había dos o más alcaldes en cada municipalidad, lo cual se explica dado el deseo de impedir la existencia de una sola persona, que, por razón del cargo que desempeñaba, ejerciera mayor influencia sobre los asuntos públicos de la que convenía al progreso de aquellas localidades.

Las cortes españolas de 1812, influidas por la teoría de la “división de poderes” de Montesquieu, proceden al deslinde de atribuciones de cada uno de ellos, y, en el ámbito municipal, apartan al Alcalde de la función judicial y le encomiendan concretamente la gestión y desarrollo de los intereses locales y la colaboración político-administrativa, como representantes del gobierno en su respectivo término

---

<sup>27</sup> Ballbé Manuel, Franch Marta, **Ob. Cit.**, Pág. 150

jurisdiccional. “Ciertamente, la delegación del gobierno que ostentan los alcaldes en el término municipal ha de fundarse en la confianza puesto que, el creciente volumen de los servicios locales exige que el cargo recaiga en persona idónea y competente”<sup>28</sup>.

“Dentro de la estructura de la administración municipal guatemalteca, el alcalde es el funcionario ejecutivo de la misma, el cual representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al sindico; es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; miembro del concejo departamental de desarrollo respectivo y presidente del concejo municipal de desarrollo”<sup>29</sup>.

### **2.1.3. La entidad metropolitana reguladora de transporte y tránsito del municipio de Guatemala y sus áreas de influencia urbana**

El día nueve del mes de diciembre de mil novecientos noventa y seis, mediante acuerdo del concejo municipal del municipio de Guatemala, se suprime la dirección de transportes públicos urbanos para darle creación a la Empresa Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito –EMETRA-, modificando posteriormente el concejo municipal del municipio de Guatemala, mediante Acuerdo número COM-008 con fecha trece de febrero del año dos mil uno, el nombre de EMETRA, el cual queda así: Entidad Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito del Municipio de Guatemala y sus Áreas de Influencia Urbana, nombre que puede abreviarse ‘EMETRA-. El organismo ejecutivo a través del ministerio de gobernación, mediante

---

<sup>28</sup> Ob. Cit., Pág. 163

<sup>29</sup> Artículo 33 del Código Municipal, aprobado por Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala



acuerdo gubernativo número 67-98 publicado en el Diario de Centro América el trece de febrero de mil novecientos noventa y ocho, delegó la competencia de la administración de tránsito a la Municipalidad de Guatemala, exclusivamente dentro de su respectiva jurisdicción, delegación que fue convalidada por el Honorable Concejo Municipal con fecha veintitrés de febrero del mismo año.

Según el acuerdo número COM-009, creado por el concejo municipal del municipio de Guatemala, que contiene las reformas al reglamento de la Entidad Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito del Municipio de Guatemala y sus Áreas de Influencia Urbana en su Artículo 2º se establece que: “son fines de la Entidad Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito del Municipio de Guatemala y sus Áreas de Influencia, los siguientes:

- a) La administración, planificación, organización, control y fiscalización del tránsito del municipio de Guatemala y sus áreas de influencia urbana;
- b) El control y fiscalización del transporte de pasajeros en cualquier medio, sea este público o privado en el municipio de Guatemala y sus áreas de influencia urbana;
- c) Proponer al concejo municipal las normas, ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones para la libre y ordenada locomoción de los habitantes del municipio.”

Así como en el Artículo 3º reza que: “Son atribuciones de EMETRA: Diseñar, mejorar, supervisar y fiscalizar dentro del municipio de Guatemala y sus áreas de influencia urbana, todo lo relativo a la circulación del transporte público de pasajeros sea este público o privado y de vehículos, la conducción y tránsito de los mismos, conforme la

ley de tránsito y su reglamento y demás disposiciones que se emitan y que tengan relación con el tránsito de vehículos y medios de transporte.”

En su artículo 8º dice: Se ratifica en todo su demás contenido el reglamento de la Entidad Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito del Municipio de Guatemala y sus Áreas de Influencia Urbana; el cual indica en su Artículo 4º que: “...es también atribución de EMETRA: Asesorar a las Municipalidades de la República de Guatemala en materia de su competencia, cuando estas se lo requieran; efectuar la señalización horizontal y vertical de las vías públicas; la administración y control de los depósitos municipales de vehículos en reparación y/o abandonados en la vía pública; la remoción de obstáculos al tránsito de vehículos; implementación de estrategias y realización de los estudios correspondientes, para proponer las alternativas con la finalidad de descongestionar las vías públicas; la administración y control de los estacionamientos tanto superficiales como subterráneos públicos municipales; el control y administración del sistema de estacionamiento público por medio de parquímetros municipales; proponer la ubicación de las terminales de autobuses extraurbanos, así como la ruta de acceso a las mismas; incentivar al sector privado para la construcción de terminales de transporte colectivo urbano, que deben cubrir las rutas del servicio de transporte, aprobadas por el concejo municipal; elaborar planos para ubicación de paradas del transporte colectivo urbano, en la ciudad de Guatemala; elaboración del manual de especificaciones técnicas, a que se refiere el artículo 17 del Reglamento de Servicios de Transporte Colectivo; y otras funciones que le asigne el concejo municipal.”

La Entidad Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito del Municipio de Guatemala y sus Áreas de Influencia Urbana –EMETRA-, es una dependencia de la Municipalidad de Guatemala, cuyo órgano superior es el Concejo Municipal del Municipio de Guatemala, según el Artículo 7º del Acuerdo ya mencionado, cuenta además con una Junta Directiva integrada como lo indica el Artículo 8º del mismo cuerpo legal por:

- a) Un Presidente que será el alcalde municipal del municipio de Guatemala.
- b) Un Vice-Presidente que será el concejal primero del concejo municipal del municipio de Guatemala.
- c) Tres directores titulares y tres suplentes nombrados por el concejo municipal, miembros o no del mismo: y
- d) Un Secretario que será el director general.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece que para el cumplimiento de sus disposiciones, las municipalidades podrán crear, de conformidad con la ley, su Juzgado de Asuntos Municipales, de acuerdo con sus recursos y necesidades, el que funcionará bajo órdenes directas del señor alcalde municipal. Así mismo, el Decreto 12-2002 del Congreso de la República, dispone que le corresponde exclusivamente al concejo municipal emitir los reglamentos y ordenanzas para la organización y funcionamiento de sus oficinas, empresas, dependencias y unidades de servicios administrativos, así como las demás disposiciones que garanticen la buena marcha de la administración municipal.

A partir de la delegación en materia de tránsito a la Municipalidad de Guatemala, a través de acuerdo del Concejo Municipal, publicado en el Diario de Centro América el veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho, se creó el Juzgado de Asuntos Municipales de Tránsito, que tiene competencia exclusivamente para conocer asuntos relacionados en materia de tránsito en todo el ámbito territorial del municipio de Guatemala; aplicando para los efectos legales consiguientes las normas del Decreto 12-2002 del Congreso de la República; la Ley de Tránsito y su Reglamento; así como las ordenanzas y reglamentos municipales que regulen la materia. Hubo necesidad de crear Juzgados de Asuntos Municipales de Tránsito, para aplicar las infracciones y sanciones previamente establecidas, órgano competente a efecto de que los pilotos automovilistas que transitan diariamente en el perímetro de la ciudad, pueden alegar o hacer valer sus derechos cuando se ven afectados con multas al haber violado las normas de tránsito.

#### **2.1.4. Policía municipal de tránsito del municipio de Guatemala**

De acuerdo al acuerdo municipal del municipio de Guatemala, de fecha veintinueve de junio de mil novecientos noventa y ocho, el cual contiene el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Departamento de la Policía Municipal de Tránsito en su Artículo 1º proclama “El departamento de la Policía Municipal de Tránsito es de carácter eminentemente civil, regido por los principios de jerarquía y subordinación, desempeñara sus funciones con apego a la Constitución Política de la República y Leyes relacionadas con la seguridad pública.”

En su Artículo 3° prescribe su Objeto de la siguiente manera: “El Departamento de la Policía Municipal de Tránsito, tiene por objeto realizar funciones especializadas como Agente de la Autoridad de Tránsito dentro del distrito municipal territorial, a la que se extiende la jurisdicción del Municipio de Guatemala y en consecuencia le corresponderá dirigir y controlar el tránsito conforme a la ley y reglamento de tránsito, que afecten con exclusividad la jurisdicción del municipio de Guatemala. Sus integrantes están facultados para dirigir y controlar el tránsito.”

La organización operativa del departamento de la policía municipal de tránsito está formada por:

Director operativo;

Intendente administrativo;

Oficiales;

Suboficiales;

Motoristas;

Agentes de policía;

Auto patrullero;

Operadores de radio;

Auxiliares administrativos.

Además cuenta con una organización administrativa para que pueda ejecutar sus funciones inherentes a la administración del tránsito en la jurisdicción del municipio de Guatemala, en forma eficiente e inmediata, integrada por:

Jefatura del área administrativa;

Sección de Recursos Humanos;

Academia de capacitación;

Sección de asuntos internos;

Sección de asistencia jurídica.

### **2.1.5. Juzgado de asuntos municipales de tránsito**

Dentro de las administraciones municipales existen una serie de divisiones administrativas que no siempre se encuentran reguladas dentro del código municipal, sino que son órganos que van siendo creados dependiendo de las necesidades del servicio público municipal. Dentro de estos encontramos empresas municipales de aguas, registrador de cédulas de vecindad, juez de asuntos municipales, direcciones, jefaturas de departamentos, jefaturas de sección, etc.

Como se puede notar, dentro de las municipalidades no se puede establecer una estructura uniforme, puesto que esta depende en mucho de su extensión territorial y del número de habitantes, ya que ninguno de los municipios es exactamente igual ni tiene igual número de habitantes. La pequeña o gran estructura de cada una de las municipalidades, depende en mucho de las pocas o grandes necesidades de servicios públicos municipales.

El juzgado de asuntos municipales y tránsito, es el órgano legal que ejerce jurisdicción y autoridad en todo el ámbito de la circunscripción municipal, conforme a las normas de la constitución política de la república de Guatemala, de este código y demás leyes ordinarias, ordenanzas, reglamentos y demás disposiciones municipales vigentes y leyes de la materia, así como el derecho consuetudinario correspondiente.

La creación del juzgado de asuntos municipales se encuentra regulada en el artículo 259 de la constitución política de la república de Guatemala que establece: “Para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones, las Municipalidades podrán crear, de conformidad con la ley, su Juzgado de Asuntos Municipales...”.

El Artículo 161 del Decreto 12-2002 (Código Municipal) regula: que “Para la ejecución de sus ordenanzas, el cumplimiento de sus reglamentos y demás disposiciones, la Municipalidad podrá crear, según sus recursos y necesidades, los juzgados de asuntos municipales que estime convenientes y los juzgados de asuntos municipales de tránsito que considere necesarios. En la creación de juzgados podrá asignarse competencia por razón de la materia y territorio, según las necesidades del municipio”. Como se puede analizar del precepto transcrito, es una potestad de las municipalidades crear este órgano, de acuerdo a las necesidades y posibilidades de las mismas. “Se trata de un órgano administrativo, no jurisdiccional, con facultades sancionadoras y su creación está prevista en el Artículo 133 del Código Municipal”<sup>30</sup>.

A partir de la delegación en materia de tránsito a la municipalidad de Guatemala, a través de acuerdo del concejo municipal, publicado en el Diario de Centro América el veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho, se creó el juzgado de asuntos municipales de tránsito, que tiene competencia exclusivamente para conocer asuntos relacionados en materia de tránsito en todo el ámbito territorial del municipio de Guatemala; aplicando para los efectos legales consiguientes las normas del Decreto 12-2002 del congreso de la república; la ley de tránsito y su reglamento; así como las

---

<sup>30</sup> Ob. Cit., Pág. 165

ordenanzas y reglamentos municipales que regulen la materia. Hubo necesidad de crear juzgados de asuntos municipales de tránsito, para aplicar las infracciones y sanciones previamente establecidas, órgano competente a efecto de que los pilotos automovilistas que transitan diariamente en el perímetro de la ciudad, pueden alegar o hacer valer sus derechos cuando se ven afectados con multas al haber violado las normas de tránsito.

Actualmente existen tres juzgados de asuntos municipales de tránsito en el municipio de Guatemala, los cuales están ubicados de la siguiente manera: El juzgado primero en el segundo nivel del edificio municipal, centro cívico; el segundo, en el predio municipal de la central de mayoreo en la zona doce; y el tercero, en el centro comercial metro norte de la zona diecisiete, todos de esta ciudad.



## CAPÍTULO III

### 3. Las faltas de tránsito y los principios fundamentales para su aplicación

La regulación del procedimiento administrativo ha sido tradicionalmente proclive a la dispersión. Los procedimientos especiales y las particularidades oficinescas tienden a multiplicarse. “De ahí que la jurisprudencia y la doctrina se hayan esforzado en aislar los grandes principios que constituyen el entramado básico y la estructura esencial de esta institución jurídica que es el procedimiento administrativo<sup>31</sup>”. También la legislación ha iniciado la identificación de tales principios y, así, el Decreto 119-96 del Congreso de la República establece **que los expedientes administrativos deberán impulsarse de oficio, se formalizarán por escrito, observándose el derecho de defensa y asegurando la celeridad, sencillez y eficacia del trámite.**

En primer lugar, debemos aclarar que “El derecho se compone tanto de realidad como de valores y normas”<sup>32</sup>. Los principios o valores representan proposiciones jurídicas o directivas, pero no tienen un desarrollo normativo; es decir, el principio es más bien un criterio fundamental en sí mismo, que marca, de alguna manera, el sentido de justicia de las normas jurídicas.

Aunque podemos afirmar que jurídicamente, la expresión regla de derecho, es más antigua que la de principio, el empleo de la primera en la jurisprudencia romana arranca de la época preclásica, y en ella constituye ya un término propio de la técnica jurídica.

---

<sup>31</sup> García de Enterría. **Curso de derecho administrativo**. pág. 452

<sup>32</sup> Gordillo, Agustín. **Introducción al derecho, Fundación de Derecho Administrativo**. pág.5.

### 3.1. Principios del procedimiento administrativo

La distinción que aclara más las relaciones que median entre ambos es la que considera a los principios como conceptos o normas fundamentales y abstractos, “hayan sido o no objeto de una formulación concreta, y a la regla, como la locución concisa y sentenciosa que sirve de expresión a un principio jurídico”<sup>33</sup>.

Los principios, “no son reglas de las que se pueda deducir conclusiones por un razonamiento lógico, son formas de comprender y hacer funcionar el derecho para que sea justo”<sup>34</sup>.

Se puede mencionar también, el principio de legalidad, el principio de presunción de inocencia, el derecho del debido proceso, Entre las garantías constitucionales se establecen, la inconstitucionalidad el recurso de exhibición personal y el proceso de amparo.

#### 3.1.1. Principio de legalidad y de juridicidad

El principio de legalidad es un criterio rector de carácter general que, por supuesto, también ha de aplicarse al procedimiento administrativo. La constitución política de la república de Guatemala ha reconocido este principio, por lo menos en lo referente a la materia tributaria. Así su artículo 239 dispone, entre otros aspectos, **que son nulas ipso jure las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas reguladoras de las bases de recaudación del tributo.**

---

<sup>33</sup> Mans Puigarnau, Jaime M., **Los principios generales del derecho. Repertorio de reglas, máximas y aforismos jurídicos con la jurisprudencia del tribunal supremo de justicia**, pág. 488.

<sup>34</sup> Gordillo, Agustín. **Ob. Cit.** pág. 10

Este principio obliga a que la administración pública se someta a la norma, ajustando sus actuaciones en todo momento una ley preexistente. La ley constituye el límite de la administración. En virtud de este principio no se aceptan ya poderes personales; todo el poder es de la ley, toda la autoridad que puede ejercitarse es la propia de la ley; sólo **en nombre de la ley** se puede exigir la obediencia.

Las autoridades administrativas no pueden basarse, a falta de leyes expresas, en el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública, pues en tal caso el proceder o las determinaciones de dichas autoridades administrativas se extralimitarían al grado de que los particulares quedarían sujetos a su capricho; al contrario, las autoridades administrativas deben ceñir sus determinaciones a los términos claros y precisos de la ley, porque de lo contrario esas determinaciones conculcarían violación de garantías individuales.

Además, cabe destacar que la legalidad no implica la convivencia dentro de cualquier ley, sino de una ley que se produzca dentro de los procedimientos establecidos y con garantías plenas de los derechos fundamentales, es decir, no se puede hacer valer cualquier contenido de la ley sino sólo aquel contenido que sea conforme con la Constitución y los derechos humanos.

Es decir, el principio de legalidad no debe ser entendido como el referido a un tipo de norma específica, sino al ordenamiento entero, a lo que Hauriou llamaba **el bloque de legalidad Constitución, leyes, reglamentos, principios generales**; o también llamado por Merkl **principio de juridicidad de la administración**; y más recientemente también se le ha denominado **principio de constitucionalidad**.

“La aplicación del principio de legalidad es tan universal, que incluso ha sido incorporado dentro de los principios jurídicos de la Comunidad Europea”<sup>35</sup>.

La doctrina y la jurisprudencia han desarrollado también el principio de juridicidad de la administración pública. Éste exige no sólo la sumisión a la ley, sino también a los principios generales del derecho. La noción disfruta ya de un expreso respaldo positivo en el artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Según este precepto, la función del tribunal de lo contencioso administrativo es de contralor de la juridicidad de la administración pública.

### **3.1.2. Principio de seguimiento de oficio**

El procedimiento administrativo debe ser impulsado de oficio por la administración pública, puesto que dicho procedimiento no sólo debe representar una garantía para los administrados, sino una regla de buena administración de los intereses públicos. Es decir, en aplicación del principio de oficialidad el órgano administrativo impulsará el procedimiento en todos sus trámites, ordenando los actos de instrucción adecuados. Dicho principio supone, no solamente la impulsión de oficio, sino también la instrucción de oficio. Corresponde a la autoridad administrativa la adopción de los recaudos conducentes a su impulsión, hasta el dictado del acto final y, asimismo, el desarrollo de la actividad necesaria para obtener las pruebas pertinentes para su adecuada resolución.

Los órganos de la administración pública tienen la obligación y responsabilidad de dirigir el procedimiento y de ordenar que en él se practiquen cuantas diligencias sean

---

<sup>35</sup>. Díez-Moreno, Fernando, **Manual de derecho de la Unión Europea**, Madrid, Civitas, pág. 140.

necesarias para dictar la resolución final. Ello es independiente de que el procedimiento se inicie de oficio o a petición del interesado. Este principio de oficialidad nos aleja de los principios dispositivo y de rogación propios del proceso civil.

La impulsión de oficio, que responde a las exigencias propias del interés público que el procedimiento administrativo pone en juego, da a éste un acusado carácter inquisitorial, la administración, gestora del interés público, está obligada a desplegar por sí misma, ex officio, toda la actividad que sea necesaria para dar adecuada satisfacción a ese interés, sea cual sea la actitud, activa o pasiva, que puedan adoptar los particulares que hayan comparecido en el procedimiento, lo que impone igualmente correcciones importantes al juego propio del principio de congruencia característico del proceso civil, “permitiendo al órgano competente, en aras del interés público, extender el contenido de su decisión a todas las cuestiones planteadas por el expediente, hayan sido o no alegas por los interesados”<sup>36</sup>.

“La carga de la prueba recae así sobre la administración y si la prueba ya aportada al expediente no satisface al funcionario, le corresponde producir o hacer producir los informes, dictámenes, pericias, etcétera, que a su juicio resulten necesarios para llegar a la verdad material”<sup>37</sup>. “La administración pública y sus órganos tienen la obligación y responsabilidad de dirigir el procedimiento administrativo y ordenar que en él se practiquen cuantas diligencias sean necesarias para dictar el acto o resolución final,

---

<sup>36</sup> García de Enterría. **Ob. Cit.** pág. 460

<sup>37</sup> Gordillo, Agustín. **Ob. cit.** pág.14.

independientemente que el mismo se inicie de oficio a petición o gestión del interesado<sup>38</sup>.

Aunque, muchas veces, si bien la teoría jurídica indica la aplicación del principio de la impulsión de oficio, la práctica es en verdad la impulsión directa por la gestión personal del particular o interesado.

### **3.1.3. Principio antiformalista**

En el procedimiento administrativo, en muchas ocasiones, suele prescindirse de muchas condiciones formales, tanto en los escritos iniciales como en su tramitación. Por ello, la inadecuación a las formas, no conlleva, en principio la pérdida de un derecho dentro de dicho procedimiento.

La administración pública, en sus relaciones con los administrados, tiene la obligación de proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar; y de tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Pero por otro lado, no se puede llegar al extremo de que las peticiones de los administrados se formulen con tal laxitud y vaguedad que la administración no tenga elementos de juicio suficientes para acceder o denegar lo solicitado.

Cuando los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo centralizado,

---

<sup>38</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo guatemalteco**. pág. 180.

autónomo o descentralizado correspondiente deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca dicha dependencia. Sin embargo de no realizarse la prevención mencionada dentro del plazo aplicable, no se debe desechar el trámite argumentando que está incompleto.

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

Las peticiones que se dirijan a funcionarios o empleados de la administración pública deberán ser resueltas y notificadas dentro del plazo de treinta días contados a partir de la fecha en que haya concluido el procedimiento administrativo. El órgano administrativo que reciba la petición al darle trámite deberá señalar las diligencias que se realizarán para la formación del expediente. Al realizarse la última de ellas, las actuaciones estarán en estado de resolver, para el efecto de lo ordenado en el párrafo precedente. Los órganos administrativos deberán elaborar y mantener un listado de requisitos que los particulares deberán cumplir en las solicitudes que les formulen. Las peticiones que se planteen ante los órganos de la administración pública se harán ante la autoridad que tenga competencia para conocer y resolver. Cuando se hagan por escrito, la dependencia anotará día y hora de presentación.

### 3.1.4. Principio de imparcialidad

Un matiz ha de ser enunciado de inmediato, la administración no nació para aplicar el Derecho con recta justicia a **diferencia del juez**. La administración sirve a los intereses generales y, con ocasión de ello, respeta la norma y los límites impuestos por el Estado de Derecho, en pocas palabras los órganos administrativos no deben ejercer jurisdicción, en virtud de estar esto delegado exclusivamente al organismo judicial, sin embargo en el caso de las multas de tránsito, esto es imposible ya que por mandato constitucional, la imparcialidad en este caso resulta inevitable porque la administración opera en el procedimiento como juez y como parte.

Sin embargo, no podemos desvirtuar del todo la presencia de la imparcialidad en el procedimiento administrativo. En primer lugar, porque la administración no debe usar el procedimiento en su favor, sino como un trámite que ha de favorecer a los intereses generales. En segundo lugar, porque al legislador le corresponde articular las técnicas que aseguren que los administradores no van a proceder para servir a sus intereses personales. Entran aquí por ejemplo, fórmulas como la exigencia de abstención del concreto funcionario o autoridad cuando en el expediente se pongan de manifiesto beneficios materiales o de otra índole para él o para personas con las cuales existía un lazo familiar o íntimo.

Por otra parte, la imparcialidad opera de un modo muy estricto cuando se trata de resoluciones en las que la administración adopta un papel cuasi arbitral o bien en expedientes competitivos en los que la administración elige objetivamente la mejor opción para el interés público. Esto último lo vemos materializado en las licitaciones o



cotizaciones públicas o los exámenes para el ingreso en el servicio civil, de acuerdo a los que dicta el artículo 113 de Constitución Política de la República de Guatemala.

Desde el punto de vista negativo, el principio de imparcialidad expresa la necesaria separación entre política y administración en lo que se refiere al funcionamiento de la administración pública. Se refiere a la exigencia de que la administración, en el ejercicio de sus funciones, valore y actúe los intereses públicos, sin sufrir desviaciones por intereses personales del agente, o intereses de grupos de presión públicos o privados, partidos políticos, etcétera.

Desde el punto de vista positivo, expresa que la Administración, sobre la base de la distinción entre parte **parcialidad** y todo **imparcialidad**, debe valorar y comparar los distintos intereses que están en juego en la actividad administrativa, “de modo que la elección constituya el resultado de una armónica moderación de los diversos intereses”<sup>39</sup>.

El obsequio al principio de imparcialidad es que la actividad administrativa debe desarrollarse sin discriminaciones; pues constituye un corolario del principio de igualdad, en aplicación del cual, frente a circunstancias iguales o equiparables, la administración debe adoptar comportamientos idénticos.

### **3.1.5. Principio de gratuidad**

La tramitación del procedimiento administrativo no genera gastos ni costas, ni los servidores públicos perciben derechos por su intervención. Aunque más que ser

---

<sup>39</sup> Filippo Satta. *Introduzione ad un corso di Diritto amministrativo*, pág. 33.

gratuito, en el procedimiento se debe hablar de ausencia de costas, ya que, si surge algún gasto, relativo al derecho del administrado, debe ser afrontado por éste con su patrimonio.

Ausencia de costas en sede administrativa significa que cada parte hace frente a sus propios gastos, sin que tenga derecho luego, en caso de que salga favorable su resolución, a reclamar tales importes del contrario. El acto final, que se puede concretar en la expedición de una licencia, un permiso o una autorización, puede estar gravado, es decir, generar algún costo para el administrado; pero ese gasto tiene que estar establecido en una ley o reglamento. Pero la tramitación del procedimiento en sí mismo, no tiene por qué generar costos.

Lo que este principio protege es que el normal actuar del particular, con referencia a la administración, no implique un cercenamiento a su facultad de impugnar las decisiones que de ella emanan a través de un arancel que, en mayor o menor medida, constituya un obstáculo al control que debe ser realizado.

### **3.1.6. Derechos inherentes a la persona humana**

La Constitución Política de la República de Guatemala, se refiere en cuanto a los derechos inherentes a la persona humana en su Artículo 44 que: “Los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana”.

La Corte de Constitucionalidad guatemalteca, en relación a tal libertad ha comentado: “...Uno de los principios fundamentales que informa al derecho guatemalteco, es el de

supremacía constitucional, que implica que en la cúspide del ordenamiento jurídico está la Constitución y ésta, como ley suprema, es vinculante para gobernantes y gobernados a efecto de lograr la consolidación del Estado Constitucional de derecho. La superlegalidad constitucional se reconoce, con absoluta precisión, en tres artículos de la Constitución Política de la República: el 44... el 175... y el 204..."

"...Al incrementar la pena de prisión en perjuicio del apelante, la Sala infringió el principio limitativo de la reformatio in peius, que como ya se dijo, sí le es aplicable al proceso por delitos militares en virtud de preeminencia de la Constitución y del derecho internacional. Tal vulneración fue denunciada como submotivo de la casación interpuesta ante la Corte Suprema de Justicia, Cámara Penal, la que determinó no advertirse la infracción denunciada por estimar no operable la regla limitativa en los procesos militares. Al resolver en tal forma, la autoridad reclamada permitió que subsistiera la no aplicación del principio reformatio in peius, y por ende, la vulneración de normas constitucionales ya indicadas, lo que determina, en cuanto a este aspecto, la procedencia del amparo."

### **3.2. Garantías constitucionales**

La carta fundamental de Guatemala en materia de control constitucional, adopta un sistema mixto, es decir una fusión del sistema americano o difuso y del sistema austríaco o concentrado.

Como garantías constitucionales y defensa del orden constitucional, o sea, como instrumentos protectores de la constitución y de eficacia de los derechos del ciudadanos, regula la acción de inconstitucionalidad de leyes en general o en abstracto,

y en caso concreto, el amparo y la exhibición personal, además del control preventivo de constitucionalidad. Se hace primeramente una diferenciación entre el control preventivo y el reparador de la constitucionalidad de las leyes.

### **3.2.1. El control preventivo**

Es la potestad otorgada a los tribunales de justicia constitucional para que conozcan y se pronuncien, acerca de la compatibilidad con la constitución de determinados textos normativos, antes de que éstos entren en vigencia. Es de tipo preventivo, porque persigue la finalidad de evitar que entren al ordenamiento jurídico normas inconstitucionales. **Se actúa a priori para proteger el principio de supremacía, generalmente, antes de que finalice el proceso de sanción, promulgación y publicación de la ley.**

La legislación guatemalteca contempla el control preventivo, y para tal efecto, dentro de sus funciones, otorga al Tribunal Constitucional la **de emitir opinión sobre la constitucionalidad de tratados, convenios y proyectos de ley, a solicitud de cualquiera de los organismos del estado; emitir opinión sobre la inconstitucionalidad de los proyectos de ley a solicitud del congreso de la República, y dictaminar sobre la reforma de las leyes constitucionales, previamente a su aprobación por parte del congreso.**

En cuanto a la opinión sobre la constitucionalidad de tratados, convenios y proyectos de ley a solicitud de los organismos del estado incluyendo el congreso, y de los proyectos de ley vetados por el ejecutivo, la actuación del tribunal es a título de consejo, de orientación técnica y especializada, porque la opinión no tiene carácter

obligatorio, carece de fuerza vinculante. Puede acatarse o no. Tal circunstancia ha llevado a algunos juristas a afirmar que no se trata de un control de constitucionalidad stricto sensu. Sin embargo, debe admitirse que, aún ante la carencia de obligatoriedad, la práctica ha sido de un gran respaldo institucional hacia la sugerencia jurisdiccional, es decir, la fuerza de opinión ha sido de efectos absolutos. Las opiniones han sido acatadas.

No sucede lo mismo con la facultad de dictaminar acerca de la reforma a leyes constitucionales. En efecto, las leyes con rango constitucional, que en Guatemala son la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, la Ley de Emisión del Pensamiento, la Ley Electoral y de Partidos Políticos y la Ley de Orden Público, pueden ser reformadas con el voto de las dos terceras partes del Congreso de la República, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad. O sea que, por disposición constitucional, no puede aprobarse ninguna reforma a leyes constitucionales si no se produce un dictamen favorable del ente jurisdiccional, con lo que el dictamen, en este caso, sí tiene fuerza obligatoria.

### **3.2.2. El control reparador o a posteriori**

Es el control de constitucionalidad ejercido por el ente jurisdiccional sobre textos normativos que ya han sufrido y agotado el proceso de formación de ley. Es una fiscalización a posteriori porque se produce después de la sanción, promulgación y publicación de la ley, y por ende, el texto ya forma parte del ordenamiento jurídico. En este caso, si la nueva ley vulnera la constitución, ya existe una colisión entre norma

inferior y la de mayor jerarquía que debe ser reparada la cual debe ser corregida para que esto no ocurra.

“La legislación local prevé dos modalidades de fiscalización a posteriori: la inconstitucional de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general, y la inconstitucionalidad en casos concretos”.

### **3.2.3. La inconstitucionalidad de leyes**

Es la inconstitucionalidad general de leyes u otras disposiciones, también denominada inconstitucionalidad directa o en abstracto. Tienen legitimación activa para promoverla: la junta directiva del colegio de abogados y notarios por medio de su presidente, el Ministerio Público, el Procurador de Derechos Humanos en normas que afecten interés de su competencia, y cualquier persona con auxilio de tres abogados colegiados.

Al tener facultad para promover la inconstitucionalidad general cualquier persona, se ha instituido la acción popular en esta materia. Esta modalidad de la actio popularis no se ha admitido en varios sistemas jurídicos, como el español y en otros sistemas europeos, donde la facultad e impugnación se concede a determinadas autoridades públicas como: el presidente de gobierno, fiscal general, ministros de estado, defensor del pueblo y otros.

Las razones del tal limitación han sido fundamentalmente, el peligro que acompaña a la acción popular de la multiplicación de acciones temerarias que pudieran generar problemas graves para la seguridad jurídica, la estabilidad legislativa, y en general, la gobernabilidad de una nación. Esto, partiendo de la base de que, una constitución es

una unidad jurídica donde se insertan los principios políticos y axiológicos fundamentales de una sociedad prevista o pensada para un momento histórico determinado con afán de permanencia, por lo que, su elaboración, es producto de consensos, concesiones o pactos de diferentes posturas ideológicas. Ello hace que un texto constitucional sea un terreno propicio para la diversidad de interpretaciones, aprovechando la generalidad, y, a veces, la ambigüedad de sus preceptos.

Como corroboración, la práctica nos ha mostrado la promoción de acciones de inconstitucionalidad referentes a asuntos fiscales, económicos, de disponibilidad de bienes públicos y otros, en los que la causa han sido luchas y pulsos de interés económicos o políticos, pero menos de un genuino interés por preservar el principio de supremacía constitucional.

Atendiendo a esos posibles desvíos es la razón por la que, la ley reguladora respectiva, exige que la petición de inconstitucionalidad debe expresar en forma razonada y clara los motivos jurídicos en que descansa la impugnación. **Exigencia que ha matizado y desarrollado el órgano jurisdiccional constitucional en varios fallos, asentando que sin su cumplimiento con rigor científico-jurídico no es posible entrar al estudio de la cuestión de fondo.**

#### **3.2.4. Inconstitucionalidad de ley en caso concreto**

La inconstitucionalidad de ley en caso concreto es una acción que puede hacerse valer en todo tipo de proceso de cualquier competencia o jurisdicción, en cualquier instancia, incluso en casación, hasta antes de dictarse sentencia. Se puede plantear por cualquiera de las partes como acción, excepción o incidente, y debe ser resuelta por el

propio tribunal que conoce la controversia. La resolución definitiva admite el recurso de apelación, conociendo en segunda instancia la corte de constitucionalidad.

En efecto que puede lograrse mediante esta acción, es la declaratoria de inaplicabilidad al caso concreto o particular de las normas que pretendidamente acusan vicio de inconstitucionalidad. O sea, no se da el efecto general de erradicar del sistema normativo la ley inconstitucional, como en la de tipo general o directa, sino sólo un efecto interpartes. Vale para las partes y en el caso concreto en donde se resuelve la inaplicabilidad.

Es por ello que, en cuanto al control en caso concreto, el sistema guatemalteco opta por aplicar el modelo de control constitucional difuso o americano. De todas maneras, debe admitirse que al tribunal ordinario que resuelve la cuestión constitucional en primera instancia, se le otorga el rango de tribunal constitucional y, de la apelación, conoce la corte de constitucionalidad.

La afirmación en el sentido que el derecho constitucional guatemalteco en materia de control de constitucionalidad de leyes, ha adoptado el sistema mixto, se basa, precisamente, en la previsión de las dos acciones referidas: la de inconstitucionalidad en abstracto de leyes, reglamentos o disposiciones generales directamente ante el tribunal constitucional (propia del modelo concentrado), y la inconstitucionalidad en caso concreto (propia del modelo difuso).

Debe también agregarse que, la jurisdicción ordinaria dentro del conocimiento de los diversos juicios de su competencia, ex officio o petición de las partes, puede inaplicar normas por estimar que vulneran la constitución. Esta facultad la pueden ejecutar con



base en los artículos de la constitución que asientan el principio de la supremacía normativa de la carta magna, y específicamente, en la obligación impuesta a los tribunales de justicia de observar en toda resolución o sentencia el principio de que la Constitución de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado.

La acción de inconstitucionalidad de leyes en caso concreto, equivale a la modalidad que la doctrina y legislaciones de otros países se le conoce como medio o vía de carácter incidental o prejudicial. Como el objeto de esta modalidad es provocar un estudio de la justicia constitucional, contrastando la ley suprema con la ley ordinaria a efecto de determinar si existe colisión, para el interponente, rige el requisito ineludible de exponer en forma razonada y clara los motivos jurídicos en que descansa la impugnación. Obviamente la resolución de este tipo de asuntos es también en la forma de punto de derecho.

De ahí, que no hay prueba de hechos y es irrelevante todo medio de prueba convencional.

Debe advertirse que, en los procesos judiciales, este medio concreto o incidental puede iniciarse en cualquier momento del trámite hasta antes de dictarse sentencia; luego, a partir del momento en que se emite el auto definitivo de primer grado resolviendo la inconstitucionalidad, el proceso respectivo debe quedar en suspenso o paralizado. Esto, en la práctica, muchas veces provoca la interrupción innecesaria de procedimientos importantes, traducéndose en obstrucción de justicia, principalmente en caso de acciones constitucionales temerarias o sin mayor fundamento.

Respecto a este peligro, es bastante correcta la disposición de la ley orgánica del tribunal constitucional español, que estipula que el órgano judicial sólo podrá plantear una cuestión de conflicto constitucional en la vía incidental, una vez concluido el procedimiento ordinario y dentro del plazo para dictar sentencia. Además, se debe concretar la ley o norma con fuerza de ley cuya constitucionalidad se cuestiona, el precepto constitucional que se supone infringido y justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión.

La limitación en cuanto a que un asunto de validez constitucional de una norma sólo pueda plantearse hasta después de finalizado el procedimiento ordinario, contrarresta el peligro de interrupciones en cualquier estado de procedimiento, y el requisito de justificación de en qué medida la decisión del proceso concreto depende de la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma, vincula la incidencia constitucional con el resultado del proceso, y evita, en buena medida, la promoción de asuntos constitucionales infundados, sin relación con el caso concreto o que persigan, antes que nada, la dilación temporal de los procesos.

### **3.2.5. El amparo**

La figura del amparo representa el instrumento o garantía constitucional dirigida a la tutela o protección de los derechos fundamentales de la persona, con excepción de la libertad individual, lesionados o puestos en peligro por parte de los poderes públicos o entes asimilados a la categoría de autoridad.

Protege los derechos fundamentales, pero no la libertad individual o física, porque esta última está debidamente tutelada por el habeas Corpus o Exhibición Personal.

La institución del amparo está íntimamente relacionada con conceptos relativos a la teoría del poder público, y, dentro de ella, con todo lo referente al abuso del poder público o arbitrariedad.

El poder atribuido y ejercitado por las entidades públicas es un poder normado y limitado. Se debe ejercer en la forma y dosis reguladas en la constitución y las leyes del ordenamiento jurídico.

Su límite preciso termina donde principian los derechos subjetivos públicos o derechos fundamentales. Su invasión configura incurrir en abuso del poder público, área que es propia del derecho de amparo.

El amparo, entonces, debe ser viable contra cualquier género de violación generado por los poderes públicos hacia los derechos cívicos constitucionales o contenidos en otras leyes, que en su momento, el legislador constituyente consideró dignos de protección especial.

A este aspecto fundamental se refiere la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, cuando afirma que el amparo protege a las personas contra amenazas de violaciones a sus derechos o restaura el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. Procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitas una amenaza, restricción o violación de los derechos que la constitución y las leyes garantizan. Ratifica, que el amparo, se extiende a toda situación susceptible de un riesgo, una amenaza, restricción o violación a los derechos que la constitución y las leyes de la república de

Guatemala reconocen, ya sea que dicha situación provenga de personas y entidades de derecho público o entidades de derecho privado.

A diferencia de otros países en los que el amparo únicamente procede a favor de derechos fundamentales contenidos en la constitución, en nuestro país se amplía a derechos reconocidos en la constitución y demás leyes de la república.

Se inscribe el amparo dentro de la naturaleza de un proceso, y de un proceso constitucional. En efecto, sus características más sobresalientes apuntan hacia esa condición como lo veremos a continuación.

Debe iniciarse por medio de una acción de amparo instaurada por persona interesada. Toda persona que se sienta agraviada en uno de sus derechos por un acto de autoridad, puede hacer uso de esa potestad jurídica de pedir al tribunal constitucional que se le ampare ante el abuso de poder. Puede iniciar el mecanismo sólo la persona directamente agraviada o con interés personal directo. El contenido de la acción es una pretensión de amparo consistente en que se mantenga a la persona en el goce de sus derechos en caso de amenaza, o bien, se le restituya en el goce de sus derechos anulando el acto lesivo, en caso de violación efectiva.

Se produce la constitución de partes, una de ellas, la postulante del amparo, y la otra, la autoridad contra la que acciona, dándose también la intervención de terceros interesados.

Se desarrolla un conjunto ordenado y sistemático de actos que abarca audiencias a las partes, período probatorio para acreditar hechos pertinentes, alegatos, día y hora para

la vista, culminando con la emisión de sentencia. Las partes tienen a su disposición el recurso de apelación, de aclaración y ampliación, ocurso de queja, etc.

Y finalmente el proceso es constitucional, porque, aún cuando se tramite en su primera instancia ante un tribunal de la jurisdicción ordinaria, adquiere carácter de tribunal constitucional, y su finalidad última siempre será la de proteger los derechos fundamentales garantizados por la constitución o implícitos en ella, manteniendo el principio de supremacía constitucional.

Dirigido contra actos de autoridad el amparo sólo es susceptible en contra de actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad. El hecho agravante debe emerger de alguien-individual o colectivo- que tenga la calidad de autoridad.

Autoridad es la persona o grupo de personas debidamente autorizadas para ejercitar una fracción del poder público.

Debe recordarse que el poder soberano radica en el pueblo, el que a su vez, lo delega a quienes efectúan funciones públicas. Esa delegación suprema del poder, es decir, ordenar, mandar impositivamente un comportamiento y de esa manera, determinar unilateralmente la conducta o el comportamiento de otras personas, sólo lo tiene la autoridad.

Naturalmente, el que ordena, debe estar investido de autoridad lo cual implica la posibilidad del uso de coacción para hacer cumplir sus resoluciones o determinaciones.

“Un acto de autoridad, en resumen, es toda actuación de una persona u órgano investido legalmente de función pública, que constituye la orden impositiva de un

comportamiento, para el que existe la posibilidad cierta de hacerla cumplir coactivamente”.

El tribunal constitucional guatemalteco ha declarado “...1. el amparo tiene dos funciones fundamentales: una preventiva y otra restauradora, por ello, para establecer su procedencia cuando se denuncia una amenaza de violación a un derecho garantizado por la Constitución y las leyes, es condición ineludible que la amenaza que se quiere evitar sea inminente y que provenga de un acto de autoridad, para que el amparo cumpla con prevenirlo; y, a contrario sensu, una vez cometida la violación que debió evitarse, el amparo cumple con repararla, restablecer al afectado en el goce de sus derechos transgredidos y declara que el acto que se impugna no le afecta por contravenir o restringir cualesquiera de los derechos garantizados por la Constitución y las leyes; y 2. para que proceda el amparo cuando se basa en amenazas de violación a derechos que la Constitución y las leyes garantizan, es necesaria no sólo la existencia de tales amenazas, sino que las mismas provengan de un acto de autoridad, como lo establece la Constitución. En el caso subjurídico se da la circunstancia de que el acto reclamado no es acto de autoridad que reúna las características de coercibilidad, unilateralidad e imperatividad, que identifican los actos de autoridad, y por ello, no es posible hacer el examen que por esta vía se solicita”.

### **3.2.6. Exhibición personal (hábeas corpus)**

El hábeas corpus es una institución jurídica que garantiza la libertad personal del individuo, con el fin de evitar los arrestos y detenciones arbitrarias. Se basa en la

obligación de presentar a todo detenido en un plazo perentorio ante el juez, que podría ordenar la libertad inmediata del detenido si no encontrara motivo suficiente de arresto.

Este término proviene del latín *habeās corpus* [ad subiiciendum] 'que tengas [tu] cuerpo [para exponer]', "tendrás tu cuerpo libre" siendo *habeās* la segunda persona singular del presente de subjuntivo del verbo latino *habēre* tener.

También puede decirse que tutela los derechos fundamentales derivados de la vida y la libertad frente a cualquier acto u omisión de cualquier autoridad, funcionario o persona, que pueda vulnerar dichos derechos.

Antecedentes del *habeas corpus* se remontan hasta la antigüedad, cuando una persona era privada de su libertad sin justificación, en ese contexto histórico la significación que se le daba era traerme el cuerpo *habeas corpus*.

El primer documento, que establece la necesidad de justificar la detención de un súbdito, bajo las restricciones siguientes: mediante un proceso público, controlado y sólo por voluntad del monarca; fue la carta magna, conocida como magna carta *Libertatum*, elaborada después de tensas y complicadas reuniones en Runnymede Surrey entre nobles normandos y la realeza inglesa. Después de muchas luchas y discusiones, entre los nobles de la época, la carta magna fue finalmente sancionada por el rey Juan I o Juan sin tierra, en Londres el 15 de junio de 1215.

El primer registro del uso de este recurso contra una autoridad establecida data de 1305 durante el reinado de Eduardo I de Inglaterra, cuando se exigió al rey que rindiera

cuentas de la razón por la cual la libertad de un sujeto era restringida donde quiera que esta restricción se aplicara.

Aparece en el derecho histórico español como el denominado «recurso de manifestación de personas» del Reino de Aragón en el Fuero de Aragón de 1428, y en las referencias que sobre presuntos supuestos de detenciones ilegales se contienen en el Fuero de Vizcaya de 1527, más tarde en la Ley Inglesa de 1640 y en el Acta Hábeas Corpus de 1679. La institución del Hábeas corpus estaba concebida como una forma de evitar agravios e injusticias cometidas por los señores feudales contra sus súbditos o personas de clase social inferior.

El hábeas corpus, en el derecho comparado, tutela dos derechos fundamentales, la libertad individual relativa a su libertad de movimiento y, por tanto, a no ser objeto de detenciones arbitrarias y el derecho a la integridad personal, a no ser objeto de daños en su persona, como lesiones, tortura o muerte. En ese sentido tiene como objeto el reponer las cosas al estado anterior a la privación, perturbación o amenaza de dichos derechos, por lo cual tiene un carácter sumario urgente y potencialmente eventual, en tanto se autoriza desde que aparece posible una violación eventual a estos derechos para evitar que la violación se torne en irreparable. Lógicamente, de tornarse en irreparable la violación, la acción de garantía pierde su objeto sustracción de la materia además de poca deberes en las constituciones mundiales.

Diversas organizaciones promueven entre sus principios el derecho al acceso al hábeas corpus mundial establecimiento de una jurisdicción que abarcaría todas las naciones y todo el territorio del planeta tierra como parte fundamental de los derechos



humanos. Asimismo, sobre la realidad de las diversas legislaciones nacionales y acuerdos internacionales existentes, estas organizaciones promueven la aplicación del hábeas corpus a los detenidos sin motivación legal.

Entre esas organizaciones se encuentra Amnistía Internacional -organización creada en 1961-, Human Rights Watch[3] y World organization for human rights -las dos últimas en Estados Unidos de América-. Entre sus promotores está el abogado Luis Kutner, creador del movimiento por un hábeas corpus mundial "World hábeas corpus".

Para la efectividad de un hábeas corpus mundial es imprescindible la existencia de un tribunal internacional que vele por su cumplimiento y garantice los derechos ante las detenciones ilegales y torturas.



## CAPÍTULO IV

### **4. El quebrantamiento del derecho de defensa del presunto infractor en las multas de tránsito.**

La Constitución guatemalteca prevé tal libertad en el Artículo 12 de la Constitución Política de Guatemala que determina: “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”.

El Tribunal Constitucional en relación a tal precepto ha dicho: “...Tal garantía consiste en la observancia por parte del tribunal, de todas las normas relativas a la tramitación del juicio y el derecho de las partes de obtener un pronunciamiento que ponga término, del modo más rápido posible, a la situación de incertidumbre que entraña el procedimiento judicial. Implica la posibilidad efectiva de ocurrir ante el órgano jurisdiccional competente para procurar la obtención de la justicia, y de realizar ante el mismo todos los actos legales encaminados a la defensa de sus derechos en juicio, debiendo ser oído y dársele solemnidades prescritas en las leyes respectivas. Se refiere concretamente, a la posibilidad efectiva de realizar todos los actos encaminados a la defensa de su persona o de sus derechos en juicio. Si al aplicar la ley procesal al caso concreto se priva a la persona de su derecho de accionar ante jueces competentes y preestablecidos, de defenderse, de ofrecer y aportar prueba, de presentar alegatos, de usar medios de impugnación contra resoluciones judiciales,

entonces se estará ante una violación de la garantía constitucional del debido proceso...”

“...Los derechos de audiencia y al debido proceso reconocidos en el artículo 12 de la ley fundamental, al provenir de una norma general prevista en la parte dogmática, deben tener plena observancia en todo procedimiento en que se sancione, condene o afecten derechos de una persona. Tienen mayor relevancia y características en los procesos judiciales es cierto, pero su aplicación es imperativa en todo tipo de procedimientos, aún ante la administración pública y organismo legislativo y cualquier otra esfera de actuación, media vez, por actos de poder público, se afecten derechos de una persona. Tales derechos abarcan la potestad de ser oído, de ofrecer y producir medios de prueba y de rebatir las argumentaciones deducidas, y el pronunciamiento definitivo de conformidad con la ley. Su observancia es vital por cuanto determina protección de los derechos de la persona y fortalece la seguridad jurídica... En caso semejante, refiriéndose a la garantía constitucional de audiencia, esta Corte ha expresado que se trata, en cada uno de los procedimientos que leyes de diversa índole han previsto, de satisfacer la exigencia de oír adecuadamente a quien la denuncia afecte, a fin de llevar a cabo el iter procesal, porque es la audiencia la que legitima la labor de ponderación del asunto que la autoridad deba decidir, salvo, desde luego, frente al silencio del obligado a responder, que puede obrar como tácito asentimiento del hecho por el cual se le cuestiona (...) Este derecho de la persona ha sido virtualmente la principal preocupación de esta Corte en el ejercicio de su competencia en amparo, habiéndose establecido su doble condición de derecho propio y garantía de otros derechos.

El desarrollo jurisprudencial ha ido perfilando los alcances de este derecho y, en particular, en lo que al caso examinado concierne, la garantía de audiencia. Pasados doce años de análisis constante por esta corte de los elementos que integran el debido proceso, debe considerarse consolidado el principio de que la audiencia prevista en las leyes procesales es no sólo fundamental sino elemental (...) Siendo el amparo una protección de los derechos de la persona cuando a ésta se le ha inferido agravio, no puede tenerse como causa fenecida aquella en la que una de las partes no ha tenido oportunidad de defensa, o que se le haya privado de sus derechos sin las garantías del debido proceso, siendo entre éstas de valor capital el de la audiencia o citación, que implican la base de un verdadero juicio (...).

En virtud de la supremacía constitucional, todo el ordenamiento jurídico debe guardar armonía con los valores, principios y normas, por lo que en materia administrativa, como en cualquier otra, el derecho de defensa y el de audiencia deben sostenerse plenamente (...) respecto del proceso legal (...) no pueden tenerse como iguales los judiciales con los administrativos, por existir en la legislación diferentes regulaciones, las que responden a la naturaleza de cada uno de ellos, siendo, eso sí, aplicables a ambos aquellos principios que son fundamentales en todo sistema de derecho...el derecho primario en todo procedimiento por medio del cual se pretenda afectar a una persona, es el derecho de la defensa jurídica, el cual se origina desde la oportunidad de audiencia debida al afectado, con el objeto de que éste alegue lo que considere pertinente respecto de la imputación que se le formula...”

...dicha norma “se refiere a una garantía para la protección de los derechos individuales, en este caso una garantía judicial que se refiere al propio órgano

jurisdiccional, el Juez natural o Juez legal. Consiste en la atribución de potestades para juzgar a aquel Juez o Tribunal predeterminados por la ley y que evita el funcionamiento del Juez ad hoc o ex post ipso y mucho menos, los tribunales secretos, proscritos terminantemente por la Constitución Política.”

“...Sin embargo, cabe hacer énfasis en el hecho de que dicho principio no se agota con el sólo cumplimiento de las fases que conforman los procesos -cualquiera que sea su índole-, pues es necesario que en cada una de ellas se respeten los derechos que la ley confiere a las partes de acuerdo al derecho que ejercitan. De ahí que en la sustanciación de un proceso bien podrían consumarse todas las etapas necesarias para su tramitación pero, si en una o varias de ellas se impide o veda a las partes el uso de un derecho, ello se traduce en violación del derecho al debido proceso...”

“...Esta disposición constitucional garantiza el derecho de defensa y establece el derecho de audiencia, da oportunidad que surja el contradictorio necesario y permite el acceso a la jurisdicción que habrá de dirimir o resolver el conflicto de intereses que se hubiere suscitado entre personas determinadas....”

“..la garantía del debido proceso no sólo se cumple cuando en un proceso se desarrollan los requisitos procedimentales que prevé la ley y se le da oportunidad de defensa a ambas partes de esa relación procesal, sino que también implica que toda cuestión litigiosa debe dirimirse conforme disposiciones normativas aplicables al caso concreto con estricto apego a lo que dispone el artículo 204 de la Constitución y que se viola el debido proceso si a pesar de haberse observado meticulosamente el procedimiento en la sentencia se infringen principios que le son propios a esta garantía

constitucional...”

#### **4.1. Importancia del debido proceso**

El sistema anglosajón acuñó, como es sabido, el concepto del debido proceso legal y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Estados Unidos, en larga tarea de consolidación y ajuste, le han impuesto, sucesivamente, una entonación constitucional legal funcional, de efectiva vigencia en la práctica. Cuando en 1791 se aprobaron las diez primeras enmiendas a la Constitución norteamericana, destacó la enmienda V, que disponía: “Ninguna persona será privada de su vida, su libertad o su propiedad, sin el debido proceso de ley. Originariamente, el criterio judicial prevaleciente limitó los efectos de la norma a cuestiones procesales”<sup>40</sup>.

La garantía del debido proceso se encuentra satisfecha cuando el individuo ha sido notificado de la existencia del procedimiento que se le sigue o ha seguido, y cuando, además, se le ha dado la oportunidad de ser oído y de probar, de algún modo, los hechos que creyere conducentes a su descargo. Dicha garantía, en la actualidad, ha sido incorporada al sistema jurídico guatemalteco, y especialmente al procedimiento administrativo, por medio de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El artículo 8o. de la Convención que se refiere a las garantías judiciales consagra los lineamientos del llamado “debido proceso legal” o “derecho de defensa procesal”, que consisten “en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial,

---

<sup>40</sup> Morello, Augusto M., **El proceso justo. Del garantismo formal a la tutela efectiva de los derechos.** pág. 230.

establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera”<sup>41</sup>.

Además, por influencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York de 1966, se incorpora al sistema jurídico y por consiguiente al procedimiento administrativo, el principio de la tutela administrativa efectiva, que derivada del artículo 2.3, incisos a y b, que respectivamente disponen:

a) Que los Estados partes se comprometen a garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidas en el presente pacto hayan sido violados, podrán interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de funciones oficiales.

b) La autoridad competente judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y ha de desarrollar las posibilidades de recurso judicial.

Esta norma consagra, no sólo en el ámbito de la justicia sino que también opera como una garantía exigible a la administración pública, el derecho a la tutela efectiva. “Incluso aunque normas reglamentarias expresamente nieguen este derecho o pretendan cercenarlo, de todas maneras debe cumplirse el principio de vista, audiencia y prueba,

---

<sup>41</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Genie Lacayo. Nicaragua. Párrafo 74.



aplicando así la norma de jerarquía superior<sup>42</sup>.

El principio del debido proceso adjetivo dentro del procedimiento administrativo comprende diversos aspectos: derecho a ser oído, derecho a ofrecer y producir pruebas, y derecho a una decisión fundada.

#### **4.1.1. Derecho a ser oído**

El procedimiento administrativo en general dispone que con el derecho a ser oído, el administrado tenga la posibilidad de exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente. Cuando una norma expresa permita que la representación en sede administrativa se ejerza por quienes no sean profesionales del derecho, el patrocinio letrado será obligatorio en los casos en que se planteen o debatan cuestiones jurídicas o al momento de ejercer el control directo a través de los recursos o el control judicial lo cual ya implica el presentarse ante órganos jurisdiccionales.

Esta garantía comprende un leal conocimiento de las actuaciones administrativas, posibilidad de exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión del acto, y desde luego también después, interponiendo los recursos correspondientes, a hacerse patrocinar y representar profesionalmente.

El derecho a ser oído cuando se va a tomar una decisión que afecta los derechos de una persona es tanto una regla de buena administración como de buena decisión

---

<sup>42</sup> Gordillo, Agustín. **Tratado de derecho administrativo la defensa del usuario y del administrado.** pág. 9,

judicial. Es también un importante criterio de eficacia política y administrativa, hasta de buenas relaciones públicas y buenas maneras.

#### **4.1.2. Derecho a ofrecer y producir pruebas**

Dicho principio abarca el derecho a ofrecer la prueba de descargo de que quiera valerse el particular, de que si ella es pertinente sea producida, que esta producción sea efectuada antes de que se adopte alguna decisión sobre el fondo del asunto, que la administración requiera y produzca las diligencias necesarias para el esclarecimientos de los hechos, que exista un contralor de los interesados respecto de la producción de la prueba.

La fundamentalidad del derecho a la prueba, está en que es un derecho típicamente individual, inherente a la persona, de aplicación directa, justiciable mediante la acción de tutela. Se encuentra entre los derechos que deberían ser regulados mediante ley y de los que no son susceptibles de suspensión durante los estados de excepción. Tiene un contenido esencial consistente en la facultad de las personas de propender por la formación de la convicción del juez sobre la verdad de los presupuestos fácticos del derecho o del interés material en litigio.

Precisamente, la acepción de prueba como convicción se erige en el contenido esencial del derecho a probar. Este contenido esencial aglutina los demás componentes del derecho a probar: a asegurar los instrumentos o las fuentes de prueba, a solicitar medios de prueba, a la admisión, a la práctica y a la valoración; asimismo, incluye el proponer al juez argumentos de prueba y a contradecir los que este aduzca como fundamento de su convicción.

El contenido esencial de este derecho pone el acento en uno de sus aspectos más característicos y es la conexión entre la actividad procesal y el derecho material. Conexión que no es otra, que la verdad sobre los presupuestos fácticos del derecho material. La prueba es el elemento conector entre el derecho procesal y el sustancial, es el puente entre ellos. Las instituciones procesales y sus garantías son los condicionamientos de legitimidad constitucional de la determinación que hace el juez sobre la verdad jurídica y fáctica.

Las diversas garantías procesales y probatorias son instrumentos de validez constitucional de la decisión del juez sobre la verdad jurídica y la verdad fáctica. Debe tenerse presente que la adjudicación del derecho sustantivo en el estado de derecho se supedita a la coherente interpretación de las normas que regulan tal derecho Quaestio iuris y de la convicción sobre los hechos que son el presupuesto del mismo Quaestio facti.

El derecho a la prueba tiene como contenido principal la facultad de la parte o del interviniente de exigir un determinado contenido de la verdad sobre los hechos favorables al interés material que persigue. En estas condiciones el papel del debido proceso es configurar y limitar el contenido de esa verdad a los condicionamientos de validez constitucional o legal. Y la función del derecho al acceso a la justicia es exigir una respuesta del juez sobre el derecho material en discusión, condicionando el contenido al debido proceso.

La prueba entendida en su acepción de instrumento debe seguir el debido proceso en su configuración legal como derecho. El debido proceso, en general, sirve de

presupuesto de validez en la obtención de la verdad de los hechos. Aunque no es necesario que un derecho fundamental tenga un contenido totalmente independiente de otros derechos, se quiere demostrar que no todos los contenidos del derecho a la prueba se incluyen en algún otro derecho.

El derecho a la prueba, en esencia, busca convencer al juez sobre un determinado sentido de la verdad de los hechos para satisfacer el interés material perseguido. El papel del debido proceso y del acceso a la administración de justicia es el de delimitar y restringir el derecho a la prueba.

#### **4.1.3 Derecho a una decisión fundada**

Se presume que la autoridad debe emitir fallos fundados y motivados, sosteniendo que por fundamentación, debe entenderse que la cita precisa del precepto legal es aplicable al caso concreto; ahora bien, esto último se refiere no sólo al artículo exacto, sino también a la ley o reglamento particularmente aplicable, de modo que en aquellos casos en que se invocan determinados artículos, y varias leyes o reglamentos, explicándose que aquéllos pertenecen a uno y/o a otro, es decir, a cualquiera de los ordenamientos referidos.

En tal caso no puede considerarse que ese acto satisfaga el requisito constitucional de fundamentación, ya que no corresponde a los gobernados el relacionar su conducta a las diversas hipótesis legales en que pudiera encuadrar, de las varias leyes o reglamentos que se invocaron como fundamento del acto de autoridad, para con ello averiguar cuál es la disposición y ley o reglamento exacto que enmarca su caso, y por el contrario, es dicha autoridad la que está constreñida a hacerlo.

La fundamentación de los actos es la esencia de un régimen republicano, democrático y representativo como lo dicta la Carta Magna, en el que el funcionario ejerce su función por delegación de la soberanía que reside originariamente en el pueblo que tiene derecho a controlar sus actos. El derecho a una decisión fundada se conecta en su faz pasiva con el deber genérico de motivar los actos administrativos.

Por ello, dicho principio comprende la consideración expresa de todas y cada una de las cuestiones propuestas y de los principales argumentos. La administración no está obligada a seguir a la parte en todas sus argumentaciones, sino en las que considere conducentes a la solución de la cuestión. Pero la decisión, además de ser fundada, debe resolver todas las pretensiones de la parte, por aplicación del principio de congruencia, y estar motivada.

#### **4.2. Infracciones de tránsito y su imposición**

Multas fantasmas, impuesto de paso, personas con, infracciones de Q225 por exceso de velocidad o por multas que no son notificadas de la forma que lo indica la ley, solo la impresión en negro de la fotografía de un vehículo en donde la placa coincide, pero no el vehículo, se indica que hay muchas matrículas clonadas de autos robados y que por eso se dan esas confusiones. Sin embargo no se descarta el error de los digitadores al manipular los datos.

Si se tiene una multa y los datos no coinciden con su vehículo, se debe Ingrese a las páginas de las comunas en donde aparece la multa y seguir las instrucciones, el área de solvencias de tránsito, los datos etcétera. Dirigirse al juzgado de tránsito que le corresponde y presente original y copia del desplegado de multas que dan en atención

al vecino de la respectiva comuna, así como copias de licencia de conducir, de la tarjeta de circulación y el memorial.

Por ejemplo el juzgado de tránsito de Guatemala, indica que para impugnar una multa se debe llenar un formulario, con el nombre del conductor, impugnar la multa o multas, cuando el vecino no está de acuerdo y si solicitan la exoneración está se obtiene por medio de las pruebas que la persona presente como: fotos, cartas, constancias médicas, etcetera. Los requisitos que se solicitan son:

- Fotocopia de licencia o cédula, y fotocopia de tarjeta de circulación
- Desplegado de remisiones.
- Llenar formulario de solicitud
- 5.días hábiles para la impugación Formularios:
- Formulario de solicitud Costo: Ninguno

La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), mediante resolución SAT-S-359-2010 de fecha 22 de marzo, publicada en el Diario de Centro América el 30 de marzo de dos mil diez, en acatamiento a lo ordenado en el Artículo 29, literal a), de la ley del Impuesto sobre circulación de vehículos, reformado por medio del Decreto 3-2010 del Congreso, a raíz de una iniciativa de ley del partido arzuista, estableció el procedimiento de verificación de las solvencias de infracciones de tránsito, previo al pago del impuesto de circulación de vehículos.

Mediante la modificación del citado Artículo 29, literal a), se obliga a los contribuyentes

a pagar el impuesto “en las cajas de la entidad encargada de la administración tributaria y sus dependencias en el Banco de Guatemala, así como en los bancos del sistema, previa verificación de estar solvente de infracciones de tránsito (...)”. O sea que se condiciona el pago del impuesto a **estar solvente de infracciones de tránsito**, aunque las mismas sean arbitrarias.

El alcalde Álvaro Arzú pretende que los presuntos infractores de tránsito paguen las multas que se les impongan, sin que previamente se haya agotado el debido proceso previsto en el Artículo 186 del Reglamento de Tránsito, que reza: “La autoridad de tránsito que compruebe o verifique la infracción entregará al conductor una boleta de aviso, requerimiento de pago y citación (...) Como gestión o trámite administrativo se entiende el derecho del infractor, de manifestar por escrito su desacuerdo, ofreciendo prueba en un plazo no mayor de 5 días, contados a partir de la fecha en que se cometió la infracción. En tal caso, el interesado presentará el alegato correspondiente ante el (...) Juzgado de Asuntos Municipales de Tránsito (...) este resolverá en un plazo no mayor de 30 días. Lo afirmado en la boleta por el policía de tránsito constituye presunción que admite prueba en contrario de que los hechos imputados son ciertos. El medio probatorio de la infracción es la firma del infractor puesta en la boleta (...)”.

Por cierto, con el ánimo de suplir esta grave deficiencia, el alcalde Arzú giró órdenes para que los policías municipales detecten y paren a los conductores y les notifiquen las presuntas infracciones, dándoles un plazo de 30 días para que paguen. Esto es una arbitrariedad, no se respetan los derechos al debido proceso, a la presunción de inocencia ni de defensa.

Lo anterior sin perjuicio de que la reforma del citado Artículo 29, literal a), viola los derechos de defensa, al debido proceso y de presunción de inocencia de los contribuyentes, así como la prohibición expresa del solve et repete, que obliga a pagar los impuestos o multas antes de ejercer el derecho de defensa. Por tanto, las impugnaciones son perfectamente viables y justificadas.

Entonces partiendo de la premisa que toda acción procesal debe garantizar el debido proceso, nos encontramos ante una deficiencia, en el reglamento de tránsito, ya que se indica que debe interponerse la inconformidad en los cinco días siguientes a la infracción, pero como saber que se ha cometido una infracción?, o aún más importante, cuando se ha impuesto una multa por parte de las autoridades de tránsito?.

De acuerdo a la complementación de leyes en materia procesal, nos encontramos que cuando en una norma especial no se especifiquen todos los aspectos, se debe aplicar la norma general, la cual complementara la misma, ya que se concluye que el ordenamiento jurídico no es conjunto interminable de normas que se encuentran a la vez supraordinadas y subordinadas. El ordenamiento jurídico posee un límite superior y un límite inferior. “El primero denominase norma fundamental; el segundo está integrado por los actos finales de ejecución, no susceptibles ya de provocar ulteriores consecuencias”<sup>43</sup>.

Así, dentro del ordenamiento jurídico se suceden un conjunto de grados que van desde las normas de las de mayor jerarquía hasta las que constituyen un mero acto de

---

<sup>43</sup> García Máynez, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. Pág. 85.



aplicación o ejecución. A mayor jerarquía de la norma, mayor es su generalidad; a menor jerarquía, menor generalidad.

Los preceptos constitucionales como los ordinarios y reglamentarios son normas de carácter general; las individualizadas, en cambio, se refieren a situaciones jurídicas concretas. Las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. De manera análoga, las reglamentarias están condicionadas por las ordinarias, y las individualizadas por normas de índole general. Algunas veces, sin embargo, “una norma individualizada puede encontrarse condicionada por otra del mismo tipo, como ocurre, por ejemplo, cuando una sentencia se funda en un contrato”<sup>44</sup>.

#### **4.2.1 La noción de la infracción de tránsito como acto administrativo.**

La administración pública se desenvuelve con la realización de numerosos actos de muy diversa naturaleza. El conocimiento del acto administrativo es la base para el ejercicio de las garantías administrativas.

La función administrativa se manifiesta en actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales.

Un campo muy importante de los actos administrativos corresponde a los actos materiales, que son los que no producen ningún efecto de derecho, ni se ligan como antecedente jurídico de los actos administrativos. Los actos materiales pueden además, implicar las operaciones técnicas para el desarrollo de la administración.

---

<sup>44</sup> García Máynez, **Ob. Cit.**, Pág. 85.

Estos no conciernen al derecho, pero pueden ser hechos jurídicos y dar lugar a una responsabilidad. Sólo de una manera indirecta puede el acto material un efecto jurídico.

El sector más importante de los actos administrativos son los actos jurídicos administrativos, que es una especie de acto jurídico: ellos se realizan para alcanzar ciertos efectos de derecho, como el nombramiento de un empleado, el otorgamiento de una concesión, un contrato de obras públicas o un contrato de suministro.

Sin embargo, determinados hechos de la administración que sin preceder una orden de autoridad superior o antecediéndola producen efectos jurídicos y dan lugar a una responsabilidad como en las faltas en materia de tránsito. Los simples hechos administrativos pueden originar, aunque no siempre, efectos jurídicos.

Ordenar se ensanche una calle es un acto administrativo, elaborar los planos y demás datos técnicos que preparen la determinación de los hechos jurídicos y encomendar a los a los trabajadores el abrir las cepas, derruir instalaciones y otros actos más, son actos materiales.

La definición de acto administrativo es exacta en su sentido formal, pues toma en cuenta el órgano que realiza la función administrativa, todos los actos administrativos de la administración pública son los actos administrativos **el acto administrativo es una declaración de voluntad en vista de producir un efecto de derecho, frente a los administrados, emitido por una autoridad administrativa en una forma ejecutoria, implicando la ejecución de oficio.**

Pero en su significado material no podemos llamar acto administrativo a la expedición de un reglamento, o de una ley por el propio poder ejecutivo, ambos ejemplos son de actos reglas, creadores de situaciones jurídicas generales. Tampoco se denominan actos administrativos las controversias en materia agraria, obrera o fiscal que tiene encomendadas el poder ejecutivo, porque se trata de actos materialmente jurisdiccionales.

El acto administrativo es toda declaración unilateral y ejecutiva en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva. Siendo esto lo que más se ajusta a la caracterización del acto administrativo como una especie del acto jurídico.

Entendemos por acto administrativo un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración especial y por su alcance, afecta positiva o negativamente, a los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública.

Para efectos de nuestro juicio de garantías debemos precisar quién es la autoridad responsable de la cual provienen los actos administrativos.

Cuando el policía municipal de tránsito impone una multa, realiza un acto administrativo, cuya legalidad o ilegalidad será determinada a posteriormente. En este caso partimos de la presunción de legalidad del acto realizado por un representante de la administración pública.

Esto implica la forma como se impone la multa, si se efectuó el procedimiento adecuado, si se tomaron todas las providencias para evitar lesionar los derechos del infractor y de esta manera no realizar perjuicios a los vecinos.

También puede la autoridad administrativa encomendar la realización material de actos, a un particular o a una empresa, las cuales simplemente se concretan a obras en nombre de órgano administrativa, sin que tengan relación con el acto administrativo original.

Otros aspectos que tenemos que tomar en cuenta es el vacío de ley que se manifiesta en la norma, específicamente en el artículo 185 del reglamento de la ley de tránsito, en virtud que el mismo indica, que se impugnara la multa dentro de los cinco días siguientes, sin embargo la notificación de esta multa no se hace por los medios adecuados, haciendo que los efectos jurídicos derivados de este acto administrativo se vean viciados desde el principio y al mismo tiempo la impugnación contra quien tiene que oponerse, sea por quien se considere lesionando en sus derechos, a partir de la notificación legal del acto administrativo, no contra la práctica del propio acto.

En todo caso debemos ocurrirnos al texto legal para saber quién se le encomienda la realización de un acto administrativo. El requisito básico del acto administrativo es que debe estar fundado en la ley, de lo contrario conduce a la arbitrariedad y al abuso.

Hay numerosos hechos que se relacionan con los actos administrativos que aparentemente que no producen ningún efecto de derecho. En este sentido, aunque el efecto no sea inmediato, todo acto administrativo tiende, mediata o inmediatamente a generar un efecto jurídico.

Se puede considerar al acto administrativo desde tres puntos de vista: objetivo, subjetivo y material.

- El punto de vista objetivo lo estima como una declaración o exteriorización de entendimiento de una voluntad administrativa.
- Desde el punto de vista subjetivo es todo acto emanado de un órgano administrativo. De ningún modo como la expresión de la voluntad mental del funcionario del que procede.
- A la consideración material corresponde, la de ser producto de la potestad administrativa que, en su ejercicio, se traduce en la creación de consecuencias de derecho. El acto administrativo, funda, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva, como parte del poder público. Desde este aspecto no importa qué órgano emita el acto.

No hay un criterio uniforme para definir al acto administrativo es la exteriorización de la función administrativa, la cual es actividad estatal

En Guatemala existe una polémica entre la ley general versus leyes especiales. La aplicación de los recursos de reposición y de revocatoria en todos los Ministerios de estado, municipalidades y organizaciones autónomas y descentralizadas, es objeto de resistencia. El principal argumento en contra de tal aplicación, afirma que “las disposiciones de las leyes especiales prevalecen sobre las disposiciones de las leyes generales”. La aplicación de los recursos establecidos en la ley de lo contencioso Administrativo se debatió con amplitud en la USAC, Ministerio de Gobernación, IGSS y

municipalidades de Guatemala, con la idea de seguir aplicando en cada organización los recursos establecidos en sus respectivas leyes orgánicas.

Legalmente se acepta la existencia de dos recursos ordinarios, aunque sin justificación se establece de parte del legislador la posibilidad de tres procedimientos administrativos con distintas formalidades y tiempos. O sea que según decisión del legislador los recursos se podrán substanciar en tres procedimientos: procedimiento general establecido por la ley de lo contencioso administrativo para organizaciones centralizadas y descentralizadas y autónomas; procedimiento de excepción establecido en el Código de Trabajo y cabe agregar en las leyes laborales administrativas agregado que se hace por razón de la materia laboral y procedimiento de excepción establecida en el Código Tributario.

En la polémica hay que tener presente la intención del legislador. Antes de la emisión del Decreto número 119-96 Ley de lo Contencioso Administrativo, en la administración pública de Guatemala existía más de 40 recursos administrativos ordinarios, cada cual basado en un procedimiento caprichoso. El legislador adopta la tesis de DOS RECURSOS ORDINARIOS, el Recurso de Revocatoria y de Reposición.

## CONCLUSIONES

1. No existe un procedimiento adecuado que regule la imposición de multas, por los agentes de tránsito, de esta forma las injusticias o abusos de la autoridad son frecuentes sobre quienes, habiendo conducido en forma adecuada, son injustamente multados arbitrariamente.
2. Las leyes de tránsito no hacen referencia a la necesidad de implementar planes de educación vial, a manera de concientizar a las personas para la correcta conducción de los vehículos, y así hacerlas entender que la conducción de automotores, acarrea grandes consecuencias legales.
3. El adiestramiento de los agentes que regulan el tránsito y la aplicación de las leyes, no guardan relación con el procedimiento que actualmente se utilizan, por lo que no es acorde a las sanciones aplicadas en los órganos jurisdiccionales, por no contar con validez legal desde el principio.





## RECOMENDACIONES

1. El Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala, por la facultad que tiene de emitir sus ordenanzas y reglamentos, debe crear una norma que regule el procedimiento adecuado, utilizado por los agentes de tránsito de la ciudad de Guatemala, ayudando así a reformar la ley, y dar un elemento más eficaz para sancionar a los conductores, puesto que el utilizado en la actualidad presenta vicios de procedimiento.
2. El Organismo Ejecutivo, al implementar medidas o programas de prevención dentro del reglamento de tránsito, dirigidos a la población, haría que se adopten comportamientos correctos para así evitar daños o lesiones, tanto a conductores como a transeúntes, porque no se cuentan con planes de concientización que ayuden a disminuir los accidentes de tránsito.
3. La Policía Municipal de Tránsito necesita contar con aparatos adecuados que de la misma forma que multa a los conductores los notifique de forma legal para así poder aplicar una multa más acorde, a cada caso.



## BIBLIOGRAFÍA

- BALLBÉ Manuel, Franch Marta. **Manual de derecho administrativo**. Girona Catalunya: (s.e.), 2002.
- BORJA, Rodrigo. **Derecho político y constitucional**. (s.l.i.): Ed. Heliasta, 1997.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta S.R.L., 1971.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo guatemalteco**. Mexico, UNAM: Ed. Porrúa, 2004.
- CALDERÓN MORALES. **Derecho administrativo**. Guatemala: (s.e.) 1999.
- CANABITARTE, Héctor y Sanz. **Ricardo Lorenzo Copernico**. Bogotá, Colombia: Editora Cinco. 1985.
- DIEZ-MORENO, Fernando. **Manual de derecho de la unión europea**. Madrid, España: (s.e.), 1996.
- FILIPPO Satta. **Introduzione ad un corso di Diritto amministrativo**. Padova, Italia: (s.e.), 1980.-
- Fundación Centroamericana para el Desarrollo—FUNCEDE—, Las nuevas responsabilidades municipales de conformidad con el proceso de paz, Guatemala, Fondo Nacional para la Paz y Banco Mundial, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Fernández. **Curso de derecho administrativo. Tomo I**. Madrid, España: (s.e.), 1995.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. México: Ed. Porrúa, 1969.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Sistema constitucional de la República de Guatemala, artículo introductorio a la Constitución Política de la República**. Guatemala: Ed. Piedra Santa, 1992.
- GARCÍA TREVIJANO Fos. **Los actos administrativos**. Madrid: (s.e.) 1991.
- GORDILLO, Agustín. **Introducción al derecho**. Buenos Aires, Argentina: (s.e.), 2000.
- GORDILLO, Agustín, **Tratado de derecho administrativo. Tomo 2**. Buenos Aires, Argentina: (s.e.), 1999.

MANS PUIGARNAU, Jaime M., **Los principios generales del derecho. Repertorio de y aforismos jurídicos con la jurisprudencia del tribunal supremo de justicia**, Argentina: (s.e.), 1998.

MORELLO, Augusto M., **El proceso justo. Del garantismo formal a la tutela efectiva de los derechos**. Buenos Aires. Argentina: (s.e.) 1994.

MOYA, José. **Una empresa llamada Estados Unidos.**, Madrid. España: Ediciones de la Torre, 1994.

OCHOA GARCÍA, Carlos. **Los contextos actuales del poder local**. Buenos Aires, Argentina: (s.e.) 1999.

Primera Constitución del Estado de Guatemala. Guatemala, 1825, en: <http://www.-monografias.com/trabajos13/consgua/consgua.shtml>.

R. E. Evans. **La guerra de la independencia norteamericana.**, Estados Unidos: Ediciones AKAL, 1991.

RODRÍGUEZ Díaz, María del Rosario. **El destino manifiesto: el pensamiento expansionista de Alfred Thayer Mahan**. (s.l.i.): (s.e.), 1890-1914.

SAGÜES, NÉSTOR Pedro. **Elementos de derecho constitucional**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea 1999.

THOMPSON, Linda. **La Compra De Louisiana: The Louisiana Purchase**. Rourke Pub Group: Estados Unidos, 2005.

Treaty of Paris, 1783 U.S

VEDEL, Georges, **Derecho administrativo**, Madrid. España. Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980.

WEIL, Prosper. Derecho Administrativo. (s.e.), (s.E), (s.l.i.), (s.f.).

### **Legislación:**

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

**Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Caso Genie Lacayo. Nicaragua. Párrafo 74.

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

**Código Municipal**. Congreso de la República, Decreto 12-2002, 2002. Guatemala.

**Acuerdo Gubernativo** Ministerio de Gobernación. Número 67-98, 1998. Guatemala.

**Acuerdo Municipal** Concejo Municipal.46-2001, 2001 Guatemala.

**Código Penal**, Decreto 17-73 del Congreso de la República.de Guatemala.