

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

**RESPONSABILIDAD ESTATAL POR ACCIDENTES DE TRÁNSITO OCASIONADOS
POR LA INEXISTENCIA DE SEGURIDAD JURÍDICA VIAL EN GUATEMALA**

JONATHAN OMAR OBREGÓN NORIEGA

GUATEMALA, ABRIL DE 2024

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

**RESPONSABILIDAD ESTATAL POR ACCIDENTES DE TRÁNSITO OCASIONADOS
POR LA INEXISTENCIA DE SEGURIDAD JURÍDICA VIAL EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JONATHAN OMAR OBREGÓN NORIEGA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, abril de 2024

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

DECANO: M.Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II: Lic. Rodolfo Barahona Jácome
VOCAL III: Lic. Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV: Lic. Javier Eduardo Sarmiento Cabrera
VOCAL V: Br. Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
SECRETARIO: Lic. Wilfredo Eliú Ramos Leonor

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).



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 17 de marzo de 2022.

Atentamente pase al (a) Profesional, OTTO RENÉ ARENAS HERNÁNDEZ
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
JONATHAN OMAR OBREGÓN NORIEGA, con carné 200515474,
 intitulado RESPONSABILIDAD ESTATAL POR ACCIDENTES DE TRÁNSITO OCASIONADOS POR LA
INEXISTENCIA DE SEGURIDAD JURÍDICA VIAL EN GUATEMALA.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar 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, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 08 / 02 / 2023.

f)

Asesor(a)
OTTO RENÉ ARENAS HERNÁNDEZ
 ABOGADO Y NOTARIO



Lic. Otto Rene Arenas Hernández
Abogado y Notario
Colegiado 3805



Guatemala 08 de mayo del año 2023

Doctor Carlos Ebertito Herrera Recinos
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho



Distinguido Doctor Herrera Recinos:

Le informo que de conformidad con el nombramiento emitido por el despacho a su cargo de fecha diecisiete de marzo del año dos mil veintidós, procedí a la asesoría del trabajo de tesis del alumno **JONATHAN OMAR OBREGÓN NORIEGA**, que se denomina: **“RESPONSABILIDAD ESTATAL POR ACCIDENTES DE TRÁNSITO OCASIONADOS POR LA INEXISTENCIA DE SEGURIDAD JURÍDICA VIAL EN GUATEMALA”**. Después de la asesoría encomendada, le doy a conocer:

1. El contenido de la tesis es científico y técnico, además el ponente utilizó la legislación y doctrina acordes, redactando la misma de forma adecuada, empleando un lenguaje apropiado y se desarrollaron de manera sucesiva los distintos pasos correspondientes al proceso investigativo.
2. Los métodos que se emplearon fueron: analítico, con el que señaló la seguridad jurídica vial; el sintético, indicó la importancia de la responsabilidad estatal; el inductivo, dio a conocer la problemática de actualidad, y el deductivo, estableció la inexistencia de seguridad jurídica vial en Guatemala. Se utilizó la técnica de investigación documental.
3. La redacción utilizada es la adecuada. Además, los objetivos se alcanzaron. La hipótesis formulada fue comprobada, dando a conocer los fundamentos jurídicos que informan la responsabilidad estatal por accidentes de tránsito ocasionados por la inexistencia de seguridad jurídica vial en la sociedad guatemalteca.
4. El tema de la tesis es una contribución científica y de útil consulta tanto para profesionales como para estudiantes, en donde el ponente señala un amplio contenido relacionado con el tema investigado.
5. En relación a la conclusión discursiva, la misma se redactó de manera clara y sencilla. Se empleó la bibliografía adecuada y de actualidad. Al sustentante le sugerí diversas enmiendas a su introducción y capítulos, encontrándose conforme en su realización, siempre bajo el respeto de su posición ideológica. Se hace la aclaración que entre el sustentante y el asesor no existe parentesco alguno dentro de los grados de ley.

Lic. Otto Rene Arenas Hernández
Abogado y Notario
Colegiado 3805



La tesis que se desarrolló por el sustentante efectivamente cumple con los requisitos que establece el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite correspondiente, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente.


Lic. Otto Rene Arenas Hernández
Asesor de Tesis
Colegiado 3,805

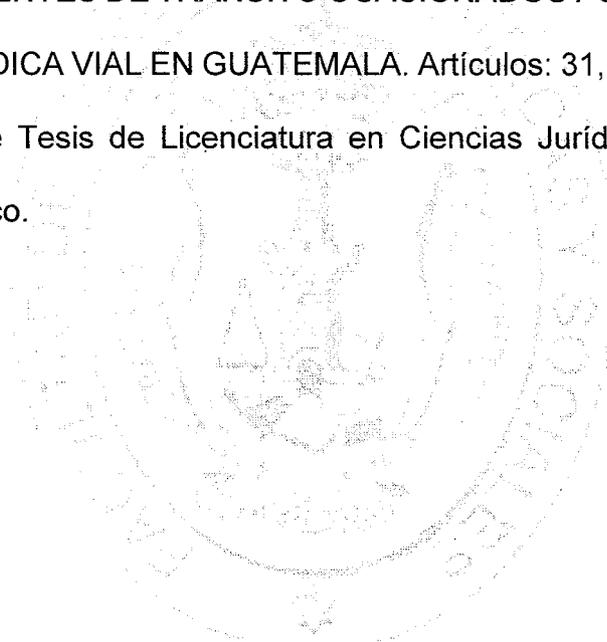
LIC. OTTO RENE ARENAS HERNÁNDEZ
ABOGADO Y NOTARIO



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, siete de marzo de dos mil veinticuatro.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante JONATHAN OMAR OBREGÓN NORIEGA, titulado RESPONSABILIDAD ESTATAL POR ACCIDENTES DE TRÁNSITO OCASIONADOS POR LA INEXISTENCIA DE SEGURIDAD JURÍDICA VIAL EN GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/AFCV





DEDICATORIA

A DIOS:

Por darme la vida y otorgarme la sabiduría necesaria para poder realizar mis sueños, cuidarme y bendecirme y sobre todo, estar conmigo y mi familia.

A MIS PADRES:

Julio Arnoldo Obregón Samayoa y Elba Nineth Salazar de Obregón, quienes desde que nací han estado apoyándome incondicionalmente en todos los proyectos y anhelos de mi vida, estando en los momentos buenos y malos, a quienes dedico este triunfo.

A MIS HERMANOS:

Julio Alexander Obregón Noriega, Juan Carlos Obregón Noriega, Jorge Francisco Obregón Noriega y a Juan Esteban Obregón Noriega, por estar siempre conmigo en todo momento.

A MI HIJO:

Lían Adrián Obregón Trujillo, por ser el motor de mi vida y por motivarme a salir adelante día con día.



A FAMILIARES Y AMIGOS:

Por compartir y ser parte importante de esta etapa de mi vida, por apoyarme en todo momento.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; por permitirme realizar mis estudios y adquirir los conocimientos necesarios para mi formación profesional.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, grande entre las grandes del mundo y de la cual me siento muy orgulloso de pertenecer.

PRESENTACIÓN



La investigación llevada a cabo es de tipo cualitativo puesto que se orientó a establecer las causas por las que las dependencias encargadas de la seguridad vial en Guatemala incumplen con sus funciones, lo cual determina que los accidentes de tránsito sean la segunda causa de mortandad y discapacidad de los guatemaltecos, para lo cual se estudió al derecho administrativo, especialmente lo relativo a funciones y atribuciones de las dependencias que tienen a su cargo la actividad vial en Guatemala.

El período de estudio abarcó del año 2020 al 2022, siendo llevada a cabo la investigación durante el año 2023, el objeto de estudio fueron las dependencias del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y vivienda, encargados de la seguridad vial y los sujetos los conductores de vehículos automotores.

El aporte realizado en esta investigación se orientó a requerirle a la Dirección General de Caminos, a la Dirección General de Protección y Seguridad Vial -PROVIAL-, Dirección General de Transportes -DGT- y a la a la a la Unidad Ejecutora de Conservación Vial -COVIAL-, que establezcan mecanismos de coordinación de las acciones que llevan a cabo para garantizarle a los transportistas y automovilistas seguridad jurídica vial con la finalidad de evitar o reducir al mínimo que los accidentes de tránsito continúen siendo la segunda causa de muerte y de discapacidad en Guatemala.



HIPÓTESIS

Para que la falta de seguridad vial no continúe generando accidentes automovilísticos causantes de muerte y discapacidad en Guatemala, el Estado guatemalteco debe establecer mecanismos de coordinación para que se implementen acciones conjuntas para promover la seguridad jurídica vial en Guatemala.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La hipótesis fue sometida a comprobación a partir del uso de los métodos deductivo, inductivo, analítico y sintético, siendo debidamente comprobada la misma puesto que se demostró que para garantizar la seguridad jurídica vial en Guatemala, la Dirección General de Caminos, a la Dirección General de Protección y Seguridad Vial -PROVIAL-, Dirección General de Transportes -DGT- y la Unidad Ejecutora de Conservación Vial -COVIAL-, deben llevar a cabo acciones coordinadas que garanticen a los transportistas y automovilistas que evitarán o reducirán al mínimo que los accidentes de tránsito continúen siendo la segunda causa de muerte y de discapacidad en Guatemala.



ÍNDICE

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

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo.....	1
1.1. Conceptualización	3
1.2. Relación con otras disciplinas jurídicas	8
1.3. Criterios para definir el derecho administrativo.....	11
1.4. Valores del derecho administrativo	14
1.5. Fuentes del derecho administrativo.....	18

CAPÍTULO II

2. Principios del derecho administrativo	21
2.1. Principio de legalidad.....	22
2.2. Debido proceso.....	23
2.3. Principio de buena fe.....	25
2.4. Principio de celeridad y economía procesal	27
2.5. Principio <i>in dubio pro actione</i>	30
2.6. Principio de informalismo.....	31
2.7. Principio de verdad material.....	32
2.8. Principio de publicidad.....	32
2.9. Principio de legalidad.....	33
2.10. Principio de tipicidad.....	34

2.11	Principio de discrecionalidad.....	35
2.12	Principio de proporcionalidad.....	35

CAPÍTULO III

3.	La administración.....	37
3.1.	Definición de administración.....	37
3.2.	Clasificación de la administración.....	38
3.3.	La ciencia de la administración.....	39
3.4.	Conceptualización de administración pública.....	40
3.5.	Formas de organización administrativa.....	41
3.6.	Desconcentración administrativa.....	48

CAPÍTULO IV

4.	La responsabilidad estatal por accidentes de tránsito ocasionados por la inexistencia de seguridad jurídica vial.....	51
4.1.	Responsabilidad estatal.....	51
4.2.	Definición de accidentes de tránsito.....	52
4.3.	Conceptualización de seguridad jurídica vial.....	52
4.4.	La responsabilidad estatal por accidentes de tránsito ocasionados por la inexistencia de seguridad jurídica vial en Guatemala.....	53
	CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	65
	BIBLIOGRAFÍA.....	67

INTRODUCCIÓN



El tema se justifica porque a pesar del crecimiento de vehículos y de la infraestructura vial existente en el país, el Estado guatemalteco no cumple las condiciones legales ni técnicas que le garanticen la seguridad jurídica vial a los guatemaltecos, lo cual tiene como consecuencia que, en Guatemala, los accidentes viales sean la segunda causa de muerte o discapacidad de la población.

Ello, implica incumplimiento de la obligación constitucional del Estado de brindarle seguridad jurídica a los guatemaltecos, además de los costos económicos que estos accidentes viales ocasionan a la sociedad y a las dependencias públicas encargadas de brindar salud y seguridad social.

El objetivo general fue determinar los motivos por los cuales el Estado guatemalteco no asume su responsabilidad por accidentes de tránsito ocasionados por la inexistencia de seguridad jurídica vial en Guatemala, siendo los métodos deductivo, inductivo, analítico y sintético, así como las técnicas de investigación bibliográfica y documental, las que permitieron alcanzar tanto el objetivo general como los específicos, así como comprobar debidamente la hipótesis planteada.

El informe final se redactó en cuatro capítulos, siendo el primero, orientado hacia el derecho administrativo, conceptualización, relación con otras disciplinas jurídicas, criterios para definir el derecho administrativo, valores y fuentes; el segundo, está determinado por los principios del derecho administrativo: principio de legalidad, debido proceso, buena fe, celeridad, economía procesal, *in dubio pro actione*, verdad material, publicidad, legalidad, tipicidad, discrecionalidad y proporcionalidad; el tercero, tiene como finalidad dar a conocer la administración, definición, clasificación, la ciencia de la administración, conceptualización de administración pública, formas de organización administrativa y desconcentración administrativa; mientras que el cuarto, sintetiza los elementos que informan la responsabilidad estatal por accidentes de tránsito ocasionados por la inexistencia de seguridad jurídica vial.



La recomendación que se planteó fue que las dependencias del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda deben coordinarse para implementar las acciones necesarias y así garantizar seguridad jurídica vial en Guatemala, evitando de esa manera las condiciones que conllevan a que los accidentes de tránsito continúen siendo la segunda causa de mortandad y discapacidad en Guatemala.

También, es necesario que con el objeto de lograr una adecuada administración de los fondos que se asignan para la conservación y mejoramiento de la red vial de carreteras del país, se deberá crear una Unidad Especial de Ejecución, para que se lleve a cabo una adecuada gestión administrativa y coordinación de los fondos de manera directa o por delegación.



CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo

El derecho público hace la distinción del derecho privado en que el primero indica las relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares, o bien entre las relaciones jurídicas estatales entre sí. Ello, es de esa forma debido a que no existe actividad del Estado que se encuentre sometida de manera única y exclusiva a normas de derecho común, cuando dichas normas se tienen que aplicar al Estado y se encuentran modificadas o interconectadas con normas legales de derecho público, de manera que se integran al complejo normativo del derecho en mención.

Lo indicado ha llegado a ser así debido a que el legislador toma en consideración una relación legal establecida entre el Estado y otro sujeto derecho y se ha inclinado a dar soluciones particulares antes de la aplicación de la legislación común. Una consecuencia de lo indicado es que en el derecho público existe con frecuencia una relación de subordinación, debido a que se le confiere al Estado una determinada superioridad legal sobre el particular, a diferencia del derecho privado, en que es más frecuente la coordinación. Esa diferencia de régimen tiene por base que las relaciones lesionan de manera respectiva el interés público, colectivo o el interés privado.

Pero, tiene que anotarse que el derecho público y privado no es *a priori*, ni tampoco se trata de que las normas de derecho público cuenten con una estructura diferente de las de



derecho privado, ni de que unas y otras contemplen situaciones de interés general y de interés individual, sino que solamente las leyes que rigen las relaciones del Estado con los particulares van acumulando una serie de prerrogativas y privilegios para el Estado, y de que esas normas tienen que regular situaciones que no se presentan en el caso del Estado.

Todo lo que se relaciona con la organización, funcionamiento y actividad de los poderes públicos y de las entidades estatales requiere principios diversos de los del derecho común. De manera que esas prerrogativas y disposiciones peculiares constituyen un determinado momento todo estructurado y regido por principios que son propios, ajenos al derecho común.

Las que inician siendo excepciones se vuelven principios y de esa manera las reglas generales de derecho se ven desplazadas. Al llegar a dicha situación es lógico señalar el conjunto de principios e instituciones correlativas entre sí, que resultan discordantes al derecho en general de donde nace el derecho público.

Con ello, se trata de una cuestión esencial, que está bajo la dependencia exclusiva del ordenamiento jurídico de un país determinado y de una época en específico. En el caso del derecho administrativo, esos principios favorecen a la administración pública y son ajenos al derecho común, no constituyendo propiamente un sistema coordinado, sino un complejo de regulaciones legales y principios doctrinarios o jurisprudenciales, o sea un conglomerado asistemático que llega a sus ulteriores consecuencias. Por lo indicado, tiene que establecerse que es un derecho en formación.



1.1. Conceptualización

No se tiene que confundir al derecho administrativo en cuanto ciencia jurídica o disciplina científica, y el derecho administrativo como parte del orden jurídico positivo, como conjunto de normas jurídicas. Así como al hacer mención del derecho civil puede hacerse referencia tanto al Código Civil y leyes complementarias, como a la disciplina jurídica encargada del estudio de las normas y principios de ese código y de las leyes. Así también al hacer mención del derecho administrativo se puede pensar tanto en el conjunto de las normas administrativas, principios de derecho público y reglas jurisprudenciales que integran la normación positiva, el régimen jurídico positivo de la función administrativa y la ciencia que los estudia.

Ello, debido a que el conjunto de leyes y principios que integran el régimen legal positivo del caso llegan al conocimiento y valoración mediante el estudio y análisis de los mismos, y que consecuentemente su valoración permite contar con un contacto cognoscitivo llevado a cabo para garantizar un concepto de ciencia del derecho previo al del conjunto de las normas positivas.

“El derecho administrativo es una disciplina científica, jurídica y una rama de la ciencia del derecho y ubicándolo en dicha distinción puede anotarse que es una disciplina de derecho público. Las normas y los principios que son objeto de estudio por parte del derecho administrativo no integran un sistema, sino únicamente un complejo o conjunto de normas legales positivas, así como de principios de derecho público y de las normas



jurisprudenciales. A diferencia de otras ramas del derecho, se tiene que recurrir con frecuencia a diversas elaboraciones jurisprudenciales o a principios constitucionales para la configuración de una institución de derecho administrativo, lo cual, se torna bastante impreciso”.¹

Dicho conjunto de normas y principios no hacen referencia de manera exclusiva a la creación y gestión de los servicios públicos, sino que abarcan a toda la función administrativa. La función pública es materia de derecho administrativo, a pesar de no contar con una conexión necesaria con la institución y funcionamiento de los servicios públicos.

El conjunto de normas y principios del derecho administrativo no hacen referencia de forma exclusiva a la creación y gestión de los servicios públicos, sino que abarcan toda la función administrativa, tratándose o no de servicios públicos.

La función pública del Estado y el dominio público son materia del derecho administrativo, a pesar de no tener una unión necesaria con la institución y funcionamiento de los servicios públicos.

Tampoco, se hace referencia a la actividad del sujeto de la administración, sino al objeto de la función administrativa, sin que la misma sea realizada por la administración o por cualquier otro órgano o persona jurídica del Estado.

¹ Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho administrativo**. Pág. 65.



No es adecuado señalar que el derecho administrativo estudia únicamente las relaciones jurídicas de la administración y de los administrados, o de los órganos administrativos entre sí.

En efecto, el derecho administrativo analiza igualmente la organización administrativa interna, los medios y la forma de la actividad de la administración pública. Por ello, las normas externas que son objeto del estudio de esta materia no son únicamente externas sino también internas.

Lo indicado necesariamente radica en el estudio de quién ejerce esa función, organización, particularidades y régimen interno. No es necesario aclarar expresamente que dentro del ejercicio de la función administrativa incluyendo el estudio del órgano que la ejerce, es obvia esa inclusión.

El derecho administrativo también estudia la protección judicial existente con respecto al ejercicio de la función administrativa. Lo que interesa no es la manera de derecho procesal sino el contenido de la protección judicial, e interesa en virtud de que no consiste simplemente en la aplicación del derecho de fondo por parte de los tribunales.

La diferencia consiste en que el derecho administrativo es peculiar que también exista protección judicial cuando se señalan actos de la administración que no violan la ley por arbitrariedad, desviación y exceso de poder. El acto ha cumplido de forma exterior lo que dispone la ley, pero lo hace inadecuadamente.



Nada de ello sucede en el derecho común y por ello la protección judicial no agrega nada nuevo. En el derecho administrativo la protección judicial cambia sustancial el derecho de fondo, debido a que permite anular actos que no violan la ley y permite accionar a quien no cuenta con un derecho subjetivo. En eso consiste la protección judicial en los recursos contenciosos administrativos, siendo ello lo único que forma parte de esta materia. Todo el resto, o sea los requisitos de la demanda y la contestación, régimen de prueba y régimen de sentencia son pertenecientes al derecho procesal administrativo.

“Derecho administrativo es la rama de la ciencia del derecho público que lleva a cabo el estudio del ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta. Los problemas que estudia son analizados por las normas y principios jurídicos. Esas normas y principios integran un conglomerado incoherente”.²

Por su parte, tiene que anotarse que la función administrativa es toda la actividad que llevan a cabo los órganos administrativos y la actividad que realizan los órganos legislativo y jurisdiccional, excluyendo respectivamente los actos y hechos que sean materialmente legislativos y jurisdiccionales.

Por ende, el derecho en estudio abarca toda la actividad que llevan a cabo los órganos que sean estructurados jerárquicamente o dependientes de un poder central y además la actividad que no sea legislativa, y de los órganos independientes que no sean jurisdiccionales.

² Acosta Romero, Miguel. **Curso de derecho administrativo**. Pág. 125.



Ello, debido a que estudia el ejercicio de la función y no comprende únicamente el análisis de la actividad administrativa, sino también de quien la ejerce y de los medios a través de los cuales la ejerce, en particular del personal que emplean los servidores públicos y los bienes materiales que utiliza o regula el dominio público y los bienes administrativos en general.

La protección judicial tiene que estudiarse no únicamente porque implique una idea de justicia, debido a que ella también existe con referencia a las demás materias, ni porque en el derecho administrativo haya una relación de desigualdad, lo que no sería un aspecto de lo anterior, sino porque constituye un elemento integrante del derecho de fondo. Pero, lo que se analiza es el contenido de esa protección, es decir el contenido de los recursos judiciales que son de utilidad para una contienda con la administración, de lo cual deriva lo contencioso-administrativo, y no el procedimiento mediante el cual se hace efectiva.

Ese contenido consiste en que no únicamente los actos administrativos que violan los derechos subjetivos pueden ser impugnados, y en que no únicamente pueden ser declarados antijurídicos los actos de la administración que violan un límite legal directo o expreso, sino también los que representan una arbitrariedad, o un fin ajeno al que haya sido contemplado por la legislación, o un abuso.

“El derecho administrativo tiene una estrecha vinculación con el poder público, especialmente con el órgano en el que se inserta la administración pública, lo que le da una notoria forma política, pero se tiene que precisar el concepto de derecho administrativo



dando a conocer que el mismo se ocupa de una parte de la organización, estructura, y funcionamiento de la actividad del sector público del Estado, así como de la administración pública cuyo universo supera los límites del poder ejecutivo, habida cuenta de la existencia de áreas de la administración pública en el poder legislativo”.³

El derecho administrativo es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública, así como de las relaciones de éstas entre sí, y de sus relaciones con las demás instituciones del Estado con los particulares.

1.2. Relación con otras disciplinas jurídicas

Las relaciones del derecho administrativo con el derecho privado en general y con el derecho civil en particular se desarrollan tomando en consideración tres órdenes de ideas: el primero, indica que existen ciertos principios generales de la ciencia del derecho y conceptos lógicos que se encuentran tanto en el derecho civil como en el derecho administrativo, con lo cual no se está haciendo referencia a que el derecho administrativo los haya tomado del derecho civil, sino que únicamente el derecho civil fue uno de los primeros en apropiárselos; el segundo, señala que existen disposiciones de derecho administrativo que se encuentran contenidas en el derecho civil, el cual determina claramente cuáles son los bienes de dominio público, y que hacen referencia a la expropiación, arrendamiento de bienes públicos; el tercero, señala que la reglamentación

³ Jordán Meneseo, Andrés. **Introducción al derecho administrativo**. Pág. 80.



del uso y goce de los bienes del dominio público, las limitaciones impuestas a la propiedad son principios del derecho común, lo cual es extensivo a que todo caso de aplicación analógica del derecho común se aplica a normas en subsidio, y por ende vienen a integrarse con las disposiciones de derecho público que ya existen, debiendo de esa forma conformarse y adecuarse.

De todas las ramas del derecho público, ninguna se encuentra más estrechamente ligada al derecho administrativo que el derecho constitucional. Ningún derecho es más subordinado y conformado a las directivas políticas del Estado que el derecho administrativo, y por ende, el mismo tiene el carácter o la fisonomía del derecho constitucional de cada Estado.

En efecto, la Constitución crea claramente la separación de poderes o no e indica los límites del poder estatal en los derechos individuales. Dentro de dichos lineamientos tiene que desenvolverse el derecho administrativo.

Tanto la Constitución como la administración se influyen de manera recíproca, pero mientras que la influencia de la primera sobre la segunda es del sistema, la de la administración sobre la misma es de eficiencia.

Por su parte, la Constitución es una estructura, o sea, el ordenamiento esencial del Estado, en donde la administración es un órgano jurídico de dicho Estado y la función administrativa es una actividad que lleva a cabo dentro del marco y de las directivas fundamentales fijadas



por aquella estructura. En la Constitución es predominante lo estático, mientras que en la función administrativa lo dinámico. En la primera, existe un establecimiento de las limitaciones; en la segunda, se tiene que dar a conocer la actividad concreta contra los límites prefijados.

Existen principios generales de derecho que se encuentran fuertemente protegidos por estar en la Constitución, los cuales no son exclusivos del derecho constitucional como la igualdad ante la ley, la libertad laboral y de conciencia, en donde nadie puede ser obligado a llevar a cabo lo que la legislación no ordena ni privado de lo que ella no limita.

“Existen disposiciones de derecho administrativo que se encuentran contenidas en la Constitución como las referentes a la expropiación, a la imposición y a la prohibición que la administración ejerza como funciones jurisdiccionales, al régimen carcelario y al servicio militar obligatorio”.⁴

En relación a las relaciones que se toman en consideración de derecho constitucional como la creación y organización de los tres poderes básicos y las facultades de los mismos, tiene que indicarse lo relacionado con los derechos individuales.

Existen varios asuntos de enorme trascendencia para la orientación que tiene que asumirse en el derecho administrativo.

⁴ Garrido Falla, Fernando. **Tratado de derecho administrativo**. Pág. 99.

1.3. Criterios para definir el derecho administrativo

El derecho administrativo puede comprenderse de diversas maneras, de acuerdo al criterio empleado para dicho efecto. Desde su aparecimiento se han empleado diferentes pareceres para su definición.

- a) Criterio legalista: en el momento de su surgimiento, el derecho administrativo ha sido tomado en consideración con un criterio legalista, así como un conjunto de leyes de carácter administrativo. En dicha corriente, se ha comprendido como el conjunto de leyes que constituyen la base y la regla de la administración de un Estado determinado.

“El criterio legalista es objeto de censura por definir al derecho administrativo como el conjunto de leyes o normas administrativas, es decir, tiene que incluirse en la definición, con lo cual se incurre en la falacia de la definición circular y, por ende, necesita aclarar que son leyes administrativas para poder comprender lo que es el derecho administrativo”.⁵

De acuerdo a este criterio se tiene que circunscribir el derecho administrativo a la norma jurídica, a la ley vigente, cuando en rigor es mucho más que eso habida cuenta de que incluye una serie de valores y principios esenciales, así como la sistematización de sus categorías jurídicas e institucionales.

⁵ Zuleta López, Miriam. **Doctrina administrativa**. Pág. 91.



Un conjunto de normas administrativas sobre las mayormente ~~variadas~~ y heterogéneas materias no puede constituir el derecho administrativo. Ese criterio encuentra su explicación y corresponde a los orígenes del derecho administrativo y tiene un valor sencillamente histórico.

- b) Criterio subjetivo: el derecho administrativo es el relativo a un sujeto en específico, que para unos es el Estado, y para otros la administración pública, a los que se agregan quienes optan por el órgano de aplicación, multiplicidad de interpretaciones que dan lugar a criterios de la actividad total del Estado, de actividad del poder ejecutivo y de la actividad de la administración pública.
- c) Criterio de la actividad total del Estado: el derecho administrativo es el conjunto de principios jurídicos que reglamentan la actividad del Estado encaminada a alcanzar sus fines.

En dicho sentido, el derecho administrativo es el conjunto de principios que regulan la actividad concreta a través de la cual el Estado y las otras entidades de carácter público buscan sus mismos intereses. El régimen administrativo es el régimen de derecho común de las actividades del Estado y las personas públicas. Además, el mismo es el derecho común de la potestad pública.

- d) Criterio de la actividad de la administración pública: el derecho administrativo trasciende el campo de la administración pública, debido a que regula su



organización y funcionamiento, así como también las actividades de los particulares cuando los mismos se relacionan con la administración. La disciplina jurídica en estudio es el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y actividad de las administraciones públicas.

- e) Criterio objetivo: “El derecho administrativo de acuerdo a esta doctrina se define no por el sujeto sino por su objeto, acerca del cual algunos autores se pronuncian por la función de carácter administrativa, por los servicios públicos y por las relaciones jurídicas, lo cual evita que se unifique en la doctrina este criterio objetivo para definir el derecho administrativo”.⁶

- f) Criterio funcional: de acuerdo al mismo el derecho administrativo es el ejercicio de la función administrativa, lo cual determina su aplicación debido a que no es aplicable de forma exclusiva a la administración pública o al poder ejecutivo, sino también al resto de poderes cuando llevan a cabo sus actuaciones en ejercicio de su función administrativa.

- g) Criterio de los servicios públicos: conciben al derecho administrativo quienes utilizan este criterio, como el conjunto de reglas que norman los servicios públicos, siendo el derecho administrativo el conjunto de normas especiales que regulan el funcionamiento de los servicios públicos bajo un contralor jurisdiccional.

⁶ **Ibíd.** Pág. 115.



- h) Criterio de las relaciones jurídicas: es empleado desde el siglo XIX, e indica que el derecho administrativo regula las relaciones entre el Estado y los particulares. Es el conjunto de leyes que determinan las relaciones de la administración con los administrados. No puede argumentarse en contra del derecho administrativo al ser el mismo el que regula las relaciones del Estado con los particulares.
- i) Criterio mixto: después de analizar los principales criterios utilizados para definir al derecho administrativo, se tiene que hacer la afirmación que ninguno de ellos es suficiente para lograr una definición exacta de esa rama del derecho. De esa forma se recurre a varios criterios para la elaboración de una definición certera. El derecho administrativo es la parte del derecho que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de actividad de la administración pública y las relaciones jurídicas consiguientes entre ellas y los demás sujetos.

Este derecho regula la administración pública como complejo orgánico, su organización y funcionamiento, normando para el efecto el ejercicio de la función administrativa por los órganos del Estado, regulando la actividad administrativa del Estado, y las relaciones jurídicas.

1.4. Valores del derecho administrativo

En cualquier actividad intelectual se encuentran presentes las ideas, las cuales son fundamentales para el desarrollo y perfeccionamiento de los seres humanos y el avance



de la civilización que tiene que alcanzarse, en buena medida, debido a que son el motor de la superación del género humano, tanto en lo moral como en lo material, lo cual sucede en lo público, en lo jurídico, en lo económico y en lo cultural.

Al lado de las ideas figuran diversos valores, comprendidos como objetos que no tienen ser. Los valores consisten en una colección de creencias que integran patrones de conducta y reciben la aquiescencia social, al grado de integrar las normas morales que orientan dentro de la sociedad la actuación de sus integrantes.

Los valores son perennes, no cambian debido a que corresponden a lo esencial del ser humano. Lo que sí cambia es la percepción de los mismos. Desde la perspectiva objetiva, las cosas son o no valiosas por sí mismas, de manera independiente de que se les reconozca o niegue su correspondiente valor. Además, entre los valores tienen que hacerse destacar los jurídicos, los cuales deben ser orientados por los morales, para lograr la justicia mediante el cumplimiento de la norma de derecho. Los valores del derecho administrativo incluyen valores morales y jurídicos, entre los que tienen que hacerse destacar la justicia, la libertad, la seguridad, dignidad y la lealtad.

- a) Justicia: se encuentra en la conciencia humana y se considera la suprema virtud, la más excelsa de las virtudes. Sin la justicia la vida no es posible. En el pensamiento platónico, la justicia exige que cada quien haga lo que le corresponde acerca del fin último, siendo su dificultad la que estriba en determinar qué es lo que corresponde a cada quien.



La justicia conmutativa establece igualdad en el arreglo de los derechos y obligaciones para el adecuado equilibrio de unos y otros entre las partes. La misma, se encuentra referida a las relaciones registradas entre individuos, fundamentadas esencialmente en la igualdad de lo que se da y lo que se recibe. Por su parte, la justicia distributiva hace referencia directa a las relaciones de los individuos con el sistema social al que pertenecen para reportar proporcionalmente las cargas y bienes comunes. Por otro lado, establece la proporción de los premios y castigos atribuibles a cada individuo por su actuación plausible.

- b) La libertad: entre los valores más preciados del ser humano se encuentra la libertad, la cual puede explicarse como la capacidad de actuar de acuerdo a su arbitrio, y en consecuencia autodeterminarse consciente y voluntariamente para actuar en una manera o en otra e, incluso, para no actuar, sin más dictado que el de su mismo criterio y resolución.

En dichos términos, la libertad es absoluta y únicamente puede imaginarse atribuida al más autócrata, debido a que generalmente la libertad de un ser humano se encuentra limitada por las libertades de los demás con los cuales convive. Ello es, el arbitrio y la forma de autodeterminación de cada cual que tiene que ejercerse sin indicar el orden social, sin lesionar la libertad y los derechos de los demás.

La libertad es la facultad natural de cada quien de llevar a cabo lo que quiere, a excepción de que lo impida la fuerza o el derecho. El tránsito del estado de



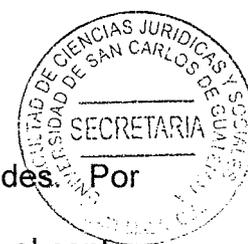
naturaleza a la sociedad política modifica y condiciona la libertad del ser humano y da lugar a la aparición de gobernantes y gobernados, patronos y obreros, opresores y oprimidos.

Dentro de la libertad se puede hacer la diferenciación de dos grandes tipos que son: la civil, denominada a la vez libertad liberal, en la cual se tienen que resumir los derechos del hombre; y la política, llamada también libertad democrática, que resguarda los derechos del ciudadano.

La libertad es el bien jurídico de mayor categoría de quienes merecen la protección de la norma de derecho. Su transgresión en la sociedad es constitutiva de la más grave de las transgresiones, el mayor de los peligros, el más trascendental de los daños y un serio motivo para la alarma pública.

- c) La seguridad: al encontrarse a salvo de todo riesgo y peligro, se tiene seguridad, la cual es un valor del ser humano que le lleva a prestar con sus semejantes la vida en comunidad, la convivencia social y la creación del Estado, el que mediante las normas de derecho proporcionará a los integrantes de su población en relación a la seguridad jurídica, la cual es traducible a una certidumbre del individuo.

“El Estado de derecho se encuentra obligado a proporcionar a los seres humanos una situación permanente de seguridad, de tranquilidad y de orden, habida cuenta del sacrificio que se lleva a cabo de los derechos y libertades originales a efecto de



disfrutar de manera pacífica de los restantes derechos, bienes y libertades. Por valor de la dignidad del ser humano, el mismo se encuentra colocado en el centro del mundo”.⁷

Por ello, la dignidad personal exige garantizar la libertad del pensamiento y la autonomía de la decisión en relación al mismo destino, habida cuenta que todo ser humano tiene su finalidad propia, personal e intransferible, por lo que, la dignidad de la persona no es superioridad de un ser humano sobre otro, sino de todos los hombres sobre los seres que carecen de razón.

1.5. Fuentes del derecho administrativo

La locución de fuentes del derecho es una expresión metafórica que relaciona el sentido figurado de la palabra fuente, con el sentido de la palabra derecho, para hacer alusión a la causa del derecho o a origen y principio de donde proviene. El término fuente crea una metáfora.

- a) Fuentes materiales: al hacer referencia de las fuentes materiales o reales del derecho administrativo, se alude a los hechos y acontecimientos, tomados en consideración los avances tecnológicos, que determinan la expedición, el sentido, la modificación y derogación de las normas legales.

⁷ Peña Aragón, Braulio Enrique. **Introducción al estudio del derecho administrativo**. Pág. 88.

La aparición y proliferación de conductas no deseadas por nocivas, como el lavado de dinero, el narcotráfico, generan la actividad legislativa encaminada a la identificación de dichas actividades como delitos para cuya comisión se previenen penas específicas.

Otro tanto sucede con el avance científico y tecnológico, o sea, el relativo a los órganos o a la clonación, al internet y a la firma electrónica, que mueven al legislador a normar las actividades respectivas, por lo que dichos avances, son sin dudarlo fuentes materiales del derecho administrativo.

- b) Fuentes históricas: hacen referencia a las fuentes históricas del derecho administrativo los ordenamientos jurídicos antiguos o recientes que han regido los aspectos relativos a esta disciplina y que ya no se encuentran vigentes.
- c) Fuentes formales: se comprende por fuentes formales del derecho administrativo, las actividades llevadas a cabo para la creación, expedición, modificación y derogación de dichas normas, en cuyo caso se hace referencia de actividades legislativas, sociales y jurisdiccionales.

Es conveniente hacer la aclaración que el derecho administrativo carece de fuentes de tipo exclusivo o diferente a las fuentes generales del derecho, por cuyo motivo en lo relativo a las fuentes formales específicas del derecho administrativo, que a semejanza de las generales del derecho pueden ser: la legislación en el sentido de

actividad legislativa, la actividad social que deviene costumbre, la actividad
jurisdiccional y la doctrina.





CAPÍTULO II

2. Principios del derecho administrativo

Es de anotarse que los principios del derecho como se reconocen ampliamente y de forma unánime la doctrina los constituye en enunciados normativos que cumplen tres papeles esenciales que son: sirven de fundamento de todo el ordenamiento jurídico, actúan como directrices hermenéuticas para la aplicación de las reglas jurídicas, y por último, en caso de insuficiencia normativa específica, se utilizan como fuente que integra el derecho.

Es de esa manera que los principios constituyen el origen, fuente, causa, inicio y base o fundamento, en la medida que contribuyen, dan soporte y determinan claramente los criterios fundamentales o pilares estructurales que argumentan y tienden a asegurar los derechos fundamentales, especialmente en lo que respecta a la materia de orden administrativo.

“Los principios del derecho administrativo permiten constituirse en el instrumento para la adecuada aplicación de las normas y sirven de fundamento de interpretación, especialmente de aquellas normas jurídicas que resulten ser oscuras, confusas e imprecisas o inclusive contradictorias, en cuanto con otras normas de igual categoría o incluso superior, debiendo los operadores de justicia inspirarse en los principios para una adecuada interpretación”.⁸

⁸ Ocampo Caballeros, Herbert Moisés. **Principios del derecho administrativo**. Pág. 110.

2.1. Principio de legalidad

En un Estado de derecho la administración pública se encuentra bajo la obligación de someter sus actos enteramente a la ley, sin poder ejercitar actuación alguna que no se encuentre atribuida por una norma. La administración pública regirá sus actos con sometimiento pleno a ley, por lo que sus actuaciones se presumen legítimas, salvo expresa declaración judicial en contrario.

Dicha especial vinculación a la ley por parte de la administración, se ha conceptualizado por la doctrina como vinculación positiva, frente a la vinculación negativa que es correspondiente a los ciudadanos, y en general, a los sujetos privados, en virtud de la cual, los mismos pueden hacer todo aquello que la legislación no les prohíbe, en tanto que la administración necesita una habilitación legal para adoptar una actuación que sea determinada, es decir, puede hacer solamente aquello que la ley le permite.

De esa manera, el principio de legalidad quiere decir que los actos y comportamientos de la administración, tienen que encontrarse justificados en una ley anterior que, preferible pero no necesariamente, tiene que ser de carácter general.

Se trata, desde luego, del sometimiento en primer lugar a la Constitución, pero también el resto del ordenamiento jurídico y a las normas reglamentarias emanadas de la misma administración, lo que se conoce como el bloque de legalidad.

2.2. Debido proceso

“Es la garantía constitucional que le asiste al administrado, de ser procesado ejerciendo sus derechos a la defensa, a ser oído, a producir prueba, a conseguir resoluciones fundamentadas y en sí a un proceso de acuerdo a las leyes. Consiste en la figura jurídica relacionada con el debido proceso legal del derecho, implica que nadie que supone la tramitación de un proceso desenvuelto de manera que establece la legislación”.⁹

Es un principio de esencia constitucional que resguarda el derecho a la defensa en juicio. En esa línea constitucional de razonamiento, las actuaciones de la administración tienen que ser el resultado de un debido proceso, donde los administrados, regulados, o terceros que sean parte del mismo, tengan las más amplias oportunidades de expresar, fundamentar, defenderse, de presentar y solicitar los medios de prueba que demuestren sus derechos, con total observancia de las disposiciones que regulan la materia y respetando las limitaciones de los términos y etapas procesales previstas.

El debido proceso consiste en una manifestación del Estado que busca proteger al ser humano frente a las actuaciones de las autoridades públicas, procurando en todo momento el respeto a las formas propias de cada trámite, por lo que se configura su infracción cuando el administrador, sea expresa o tácitamente, por acción u omisión, no permitiendo el cumplimiento del procedimiento o restringe los derechos que le asisten al administrado previstos en la norma constitucional, legal, reglamentaria o regulatoria.

⁹ **Ibíd.** Pág. 125.



Por ende, es obligación constitucional de la administración pública en un Estado de derecho y debe observar el debido proceso en todas sus actuaciones, como garantía esencial en beneficio de los administrados, de acuerdo lo señala la administración pública mediante sus actos y la facultad sancionadora.

No se puede imponer sanción administrativa alguna a las personas, sin la previa aplicación de procedimiento punitivo establecido en las disposiciones sectoriales aplicables. El fundamento para ello radica en el hecho que, el debido proceso busca la observancia completa de las formas auténticas de cada trámite, resultando en el deber de la administración pública esa observancia y dotando de seguridad jurídica procesal al trámite en concreto.

El debido proceso infringe cuando el administrado no ha podido, por causas no imputables a él, para expresar sus opiniones y ofrecer las pruebas que hagan a sus derechos. Pero, en beneficio del administrador existe la obligación de los administrados de dar plena observancia de las disposiciones y del respeto de los términos y etapas procesales que hayan sido previstas.

Esta garantía no únicamente obliga a los administradores, sino a la vez a los administrados, de manera que los mismos también quedan obligados por las normas o reglamentos que regulan el juicio o la actuación, sin que puedan, de acuerdo a sus propios intereses, respetar únicamente aquellos términos o procedimientos que los beneficien y desconocer o ignorar todos aquellos que no les sean favorables. El principio en estudio integra, al lado

de los del informalismo, las contradicciones e imparcialidades, así como los grandes principios formadores del derecho administrativo.

El principio constitucional de la defensa en juicio o debido proceso es aplicable al procedimiento administrativo y ello explica el carácter axiológico constitucional que da este principio en su formulación tradicional y por constituir un principio general del derecho, consustanciado con la esencia del derecho, del Estado de derecho y de la justicia natural.

El derecho de toda persona a un proceso justo y equitativo en el que sus derechos se acomoden a lo establecido por disposiciones jurídicas generales aplicables a todos aquellos que se encuentren en una situación similar abarca el conjunto de requisitos que tienen que observarse en las instancias del proceso, con la finalidad de que las personas puedan efectivamente defenderse ante cualquier tipo de actos emanados por el Estado que puedan afectar sus derechos.

2.3. Principio de buena fe

Es un principio general de derecho que adquiere trascendental relevancia en el campo del derecho administrativo, al ser correspondiente a la relación misma entre el administrador y el administrado. De esa forma puede indicarse que en la relación de los particulares con la administración pública se indica en que el principio en mención se relaciona con la confianza, cooperación y la lealtad en la actuación de los servidores públicos y de los ciudadanos que orientan el procedimiento administrativo.



“Es de esa manera que el principio de buena fe se encuentra íntimamente ligado al reconocimiento de la dignidad humana, de los valores de la lealtad y confianza mutua, en donde los administradores y administradores se encargan del ejercicio de sus relaciones de lealtad, permitiendo que su validez legal sea incuestionable”.¹⁰

El principio en mención rige tanto para las actuaciones de las autoridades como para los particulares y es de origen constitucional, así como tiene que indicarse que su consagración es correspondiente a un desarrollo exacto de garantías de los derechos a consolidar la confianza, seguridad jurídica, credibilidad, certidumbre, lealtad, corrección y presunción de legalidad como normas esenciales de convivencia dentro de la comunidad de orden político, en el comprendido que la desconfianza y la deslealtad no pueden constituirse en las normas generales y ordinarias del comportamiento público frente a los ciudadanos y demás debidamente asociados a cualquier actuación administrativa o de los particulares para con las respectivas autoridades.

El principio de buena fe no puede ser tomado en consideración como un sencillo postulado moral, sino como una fuente subsidiaria incorporada al ordenamiento legal, esencialmente de resguardo a la fe que el Estado debe tener sobre sus administrados presumiendo para el efecto la buena fe en las relaciones de los mismos.

Por su parte, tiene que indicarse que la confianza expresada en los actos y en la serie de decisiones del Estado y de los servidores públicos, así como las actuaciones del particular

¹⁰ Borja Soriano, Manuel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 112.



en las relaciones con las autoridades públicas permiten las relaciones entre las autoridades públicas y los particulares, exigiendo que la actividad pública se lleve a cabo en un ambiente de mutua confianza que permita a los mismos el mantenimiento de una certidumbre razonable en relación a lo que llevan a cabo, de acuerdo a los elementos de juicio obtenidos a partir de decisiones y precedentes emanados de la propia administración. De esa manera, existe certeza en relación a las decisiones o resoluciones de las autoridades públicas.

La aplicación del principio de buena fe no constituye una herramienta útil para la reducción de sanciones o no para la aplicación de la esencia del principio de buena fe en donde la confianza mutua debe primar entre la administración pública y el administrado en cuanto a las actuaciones de cada uno, motivo por el cual el recurrente al indicar que bajo este principio se proceda a la eliminación de la sanción se encuentra fuera de toda lógica jurídica no pudiendo el principio anotado ser aplicado de acuerdo al recurrente por las motivaciones ya expuestas anteriormente. La administración señala que este principio se relaciona con los administrados y particulares, aplicando que tiene que subsumirse a los principios de legalidad y legitimidad, y se fundamenta en que la administración pública tiene que imperar su actuación con lealtad frente a sus administrados.

2.4. Principio de celeridad y economía procesal

Implica la prudencia con la que cuentan los administradores de justicia y tiene que regirse en la tramitación de las motivaciones, debiendo el proceso en mención concretarse a las



etapas esenciales y dentro de los plazos determinados, descartando para el efecto los adicionales.

El principio indicado consagra la conjunción perfecta entre la celeridad y el respeto de la norma legal y sus formalidades que resulten necesarias, permitiendo con ello la abolición de pasos procesales que limiten el fin buscado, tomando en consideración las diligencias necesarias para una persona para la pronta y oportuna solución de la controversia que haya sido planteada.

De esa manera, el principio fundamental expresamente reconocido señala constitucionalmente que la potestad de impartición de justicia emana del pueblo y se sustenta en el principio de celeridad. Además, tiene que anotarse que los principios administrativos se tienen que desarrollar con economía, simplicidad y celeridad evitando la realización de trámites, formalismos o diligencias que sean innecesarias.

“Los procedimientos administrativos tienen que desarrollarse con economía, simplicidad y celeridad evitando con ello la realización de trámites, formalismos y diligencias que no sean necesarias”.¹¹

Además, indica que quienes tienen participación en el procedimiento tienen que guiar su actuación en la tramitación con la máxima dinámica posible, evitando con ello actuaciones

¹¹ **Ibíd.** Pág. 145.



procesales que dificulten su tramitación constituyen formalismos propios, con la finalidad de alcanzar una decisión en tiempo razonable.

El principio anteriormente indicado se establece de manera directa en beneficio del administrado, con la finalidad de garantizar la satisfacción del derecho de petición administrativa, constitucionalmente consagrado. A su vez integra un principio más amplio, el de economía procesal, que implica el ahorro de costos en términos de tiempo y esfuerzo en el trámite de los procedimientos administrativos.

El citado principio de celeridad no releva a las autoridades administrativas de hacer efectivo el respeto al debido procedimiento en las diversas actuaciones que se lleven a cabo. La doctrina general indica lo relativo al principio de economía procesal.

El mismo busca obtener de la forma más pronta y eficiente, una actuación administrativa, sin que ello justifique un demérito de apego a la legalidad, en todo caso tiene que buscarse un equilibrio entre eficiencia.

El principio de celeridad y economía procesal adquieren verdadera trascendencia, al fundamentarse en que la administración pública, como administrador de la justicia, tiene que ajustar su actuación de manera que los procesos sean evitando actuaciones procesales que limitan su desenvolvimiento, con la finalidad de alcanzar una justicia pronta y oportuna, sin que ello implique que la autoridad se aparte de la legalidad, del debido proceso o del procedimiento al efecto establecido.



2.5. Principio *in dubio pro actione*

Es un principio esencial del derecho administrativo que es aplicable en diferentes campos del mismo, y se constituye como una garantía en beneficio del administrado, debido a que la administración se encuentra obligada a interpretar la norma jurídica en beneficio del administrado en el ejercicio del derecho de acción.

“El principio *in dubio pro reo*, es reconocido por la doctrina como parte del principio de favorabilidad, integrándose a los derechos o garantía del administrado y de la interpretación más favorable en el ejercicio del derecho de acción. Bajo dichos lineamientos la administración pública tiene que asegurarse la prosecución del proceso administrativo, más allá de las dificultades de clase formal. La limitante para la aplicación de este principio es que existan derechos de fondo, que lesionen el proceso y resulten éstos decisivos”.¹²

El mismo postula que el cumplimiento de los requisitos formales sean examinados de manera flexible, dando preferencia a las cuestiones de fondo respecto a las puramente procedimentales que tiene un carácter secundario, facilitando de esa manera que se pueda dictar una resolución sobre el fondo del asunto.

Esa regla tiene que aplicarse de manera exclusiva en beneficio del administrado, debido a que nada justifica que la administración quede eximida del cumplimiento de las formalidades exigidas por el ordenamiento jurídico.

¹² Ocampo. **Op. Cit.** Pág. 150.



De este principio se deriva, además, una importante regla de interpretación en virtud de la cual, en caso de duda tiene que interpretarse en el sentido mayormente favorable a la continuación del procedimiento.

2.6. Principio de informalismo

Es un derecho en beneficio del administrado, y hace referencia al deber de eliminar los impedimentos puestos de forma innecesaria en el desarrollo de un procedimiento, con la finalidad de que éste se lleve a cabo de manera ágil, procurando que el asunto sea definido con la mayor celeridad.

Es de importancia indicar que el procedimiento administrativo tiene que orientarse a evitar lo complicado y excesivamente burocrático, prefiriendo un moderado formalismo, sencillez y flexibilidad.

La inobservancia de exigencias formales no esenciales por parte de la administración pueden ser cumplidas con posterioridad y pueden ser excusadas y ello no interrumpe el procedimiento administrativo.

También, esta garantía precisa que se configure la infracción al principio de informalismos cuando el administrador en detrimento del administrado, le exige al mismo la observancia de exigencias formales no esenciales que puedan ser cumplidas con posterioridad.



2.7. Principio de verdad material

Es el principio que implica que la autoridad administrativa competente, tiene que hacer la respectiva verificación plena de los hechos que sirvan de utilidad para sus decisiones, para lo cual debe adoptar todas las medidas probatorias necesarias. El mismo deviene de la aplicación de la verdad material y se llega por exclusión de lo que se entiende por la verdad formal que rige en el procedimiento civil, motivo por el cual se tiene que partir de la concepción doctrinal de las disposiciones legales existentes.

2.8. Principio de publicidad

Es el que implica esencialmente la garantía en beneficio del administrado, de hacer de su conocimiento pleno e irrestricto, la sustanciación del proceso, así como la práctica de la prueba, los alegatos y los fundamentos jurídicos de las resoluciones.

Por su parte, tiene que indicarse que la actividad y la actuación de la administración es de carácter público, a excepción que ésta u otras normas jurídicas la limiten. Este principio constituye la regla general, resultando necesario reconocer que no es absoluto, sino que tiene que admitirse que se tipifica la información amplia pero no ilimitada.

“Consecuentemente, la declaración de que un determinado acto público, sus fundamentos, los documentos tienen carácter confidencial, constituye la excepción al principio. La audiencia como acción de escuchar a los administrados, no se encuentra referida a alguna

sesión que tiene que producirse delante del administrador, sino en su acepción más abstracta, al derecho de petición y al consecuentemente de obtener una respuesta formal y pronta”.¹³

El actuar estatal tiene que encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo cual hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de manera que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer.

2.9. Principio de legalidad

El poder de sancionar de la administración pública se encuentra legitimado en la tesis dominante del *ius puniendi* del Estado, diferenciado del poder sancionador propio a la materia penal. Las sanciones administrativas únicamente pueden ser impuestas cuando las mismas se encuentren previstas por normas expresas, de acuerdo al procedimiento establecido en la presente ley y por las disposiciones reglamentarias aplicables.

¹³ **Ibíd.** Pág. 167.



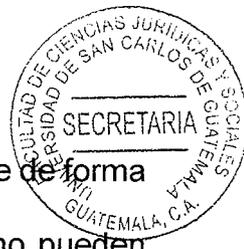
El principio de legalidad en materia sancionatoria consiste en una expresión especial de la primacía de la ley, referido a que los poderes públicos se encuentran sujetos a ella, de manera que todos los actos tienen que encontrarse sometidos a la misma resultando inválido todo acto de los poderes públicos. Este principio admite una descripción elemental.

2.10. Principio de tipicidad

El principio de tipicidad integra la garantía del mismo proceso al bien en materia administrativa, no exigiéndose el mismo grado de certeza y rigurosidad que en materia penal es de igual forma aplicado al ámbito administrativo sancionador al encontrarse reconocido expresamente en la legislación.

La tipicidad es comprendida como exigencia de que los delitos se acuñen en tipos y no en vagas definiciones genéricas, tampoco cuenta con una protección absoluta en el derecho disciplinario, debido a las elevadas posibilidades de infracción a las normas específicas que tienen que evidenciarse por la multiplicidad de variantes, no susceptibles de la descripción típica, propia de las figuras penales.

De igual manera, es exigible que las conductas se encuadren necesariamente en las figuras previstas, debiendo descartarse la validez de normas que pretenden derivar conductas sancionables del mismo juicio del superior o fundables, exclusivamente, en la norma que otorga la atribución sancionatoria.



Por ende, la tipicidad se refiere a la exigencia hecha a la administración, para que de forma previa a la conducta reprochada, se establezcan las infracciones en las que no pueden incurrirse, así como las relativas sanciones que le pueden ser aplicadas en caso de comprobarse el hecho que se le atribuye, todo lo cual viene a asegurar el principio de seguridad jurídica que necesariamente tiene que asegurar ámbitos de la materia.

2.11. Principio de discrecionalidad

“La discrecionalidad es el ejercicio conferido por la ley a la administración pública, referido a la libertad de decisión, dentro de los parámetros establecidos en la misma y que hacen a su potestad discrecional. Es un principio esencial en materia administrativa que puede ser aplicado en los diferentes ámbitos del derecho administrativo, sin embargo, tienen mayor importancia en el proceso administrativo sancionador”.¹⁴ Este principio es esencialmente una elección entre alternativas igualmente justas. La discrecionalidad tiene límites, debido a que siempre debe haber una adecuación a los fines de la norma y el acto tiene que ser proporcional a los hechos o causa que los originó, integrándose así los principios de racionalidad, razonabilidad, justicia, equidad e igualdad.

2.12. Principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad se encuentra dentro de los principios generales del derecho, adquiere una real trascendencia en el ámbito del derecho administrativo

¹⁴ Acosta. **Op. Cit.** Pág. 188.



sancionador, al constituirse en una eficiente herramienta que resguarda los derechos del procesado, frente a la discrecionalidad de la administración a tiempo de imponer sanciones. Las sanciones administrativas que las autoridades competentes tienen que imponer a las personas, se encontrarán inspiradas en los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, proporcionalidad, procedimiento punitivo e irretroactividad.

La graduación de la sanción hace al principio de proporcionalidad, pero para ello, se tiene que comprender que la conjunción de parámetros, necesariamente deben concebirse en atención a las circunstancias objetivas y subjetivas concurrentes, respecto de la infracción o contravención cometida.



CAPÍTULO III

3. La administración

Es de importancia señalar que la administración pública tiene dos aspectos diferentes, uno dinámico y otro estático, de acuerdo al primero, se explica como la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, en cuya virtud, dicta y aplica las disposiciones destinadas al cumplimiento y observancia de las leyes en beneficio del interés público. En su aspecto estático, la administración pública viene a ser la estructura integrada por las instituciones depositarias de la función pública administrativa.

Dicha estructura de la administración pública se encuentra compuesta por áreas distribuidas en los tres poderes tradicionales: legislativo, ejecutivo y judicial. Pero, tradicionalmente se alude a la administración pública para hacer referencia exclusivamente a su área inserta en el poder ejecutivo, lo cual no impide la existencia de un área de la administración pública, tanto en el órgano legislativo como también en el órgano judicial y en las instituciones públicas autónomas que no se encuentran adscritas a ninguno de los tradicionales órganos depositarios de las funciones del poder público.

3.1. Definición de administración

“El verbo administrar proviene del latín *ad*, traducible como hacia, en sentido de movimiento, y *ministrare*, compuesto de *manus*, y *trabere*, por tanto *ad manus trabere*



puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa. La administración es la dirección eficiente de las actividades y la colaboración de otras personas para la obtención de determinados resultados”.¹⁵

La administración en su aspecto dinámico, se puede explicar cómo la serie de etapas concatenadas y sucesivas dirigidas a la obtención de metas y objetivas predeterminadas de un conjunto social, mediante el aprovechamiento racional de sus elementos disponibles. Es el proceso cuyo objeto es la coordinación eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la mayor productividad.

De forma igualitaria, la administración puede ser tomada en consideración como un arte, por tratarse de una virtud, disposición o habilidad para servir, y también se le comprende como una técnica, habida cuenta que quiere decir el empleo y la aplicación de un acervo de procedimientos y recursos respectivamente. Desde luego, también es una ciencia debido a que es un conjunto de conocimientos relacionados con la organización y funcionamiento de los servicios.

3.2. Clasificación de la administración

La administración encuentra distintos ámbitos de aplicación, debido a que abarca la iniciativa privada, las iglesias, el Estado y la comunidad internacional, lo cual permite la existencia de la administración privada, la administración eclesiástica, la administración

¹⁵ Hidalgo Romero, Mario Estuardo. **Historia del derecho administrativo**. Pág. 29.



pública y la administración internacional, por cuyo motivo se genera una diversidad de burocracias como lo son la burocracia privada que en determinadas ocasiones adquiere gran dimensión, como lo acreditan claramente las grandes empresas transnacionales, una burocracia eclesiástica, que tiene a su cargo el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros; una burocracia del Estado que es la mayormente conocida y estudiada; y una burocracia internacional, que se encuentra inserta en los organismos de carácter internacional.

3.3. La ciencia de la administración

Por otro lado, la administración es una ciencia normativa ubicada en el grupo de las ciencias prácticas, debido a que alude al ser, y es además una ciencia formal, debido a que se relaciona con las formas de eficacia; en fin, es una ciencia que hace referencia a la dirección de los grupos humanos en su ordenación y en su actuación, que tiene por finalidad el estudio de los principios racionales que atañen a la organización y a la actividad administrativa.

Es importante que exista una ciencia de la administración que se proponga el curso de gobierno, dándole mayor flexibilidad a la tramitación de sus asuntos, fortalecer y purificar su organización, y dotar a sus tareas de un aire de respetabilidad. La ciencia de la administración pública es una de las disciplinas que con mayor dignidad, cuenta en su haber con títulos nobiliarios de antigüedad académica. Su origen se remonta a los



principios del siglo XVIII, cuando los soberanos establecieron las primeras enseñanzas científicas de los quehaceres administrativos, para los servidores del Estado.

3.4. Conceptualización de administración pública

Con frecuencia se ha establecido que la administración pública integra el poder ejecutivo y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su organización o estructura como en su actividad. La administración activa se manifiesta en la protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano. Y entonces se puede establecer que el ejecutivo administra.

“La palabra administración no únicamente quiere decir la acción de administrar, sino que a la vez se utiliza para la personalidad que administra, y políticamente hablando, el organismo del Estado encargado de administrar. Es la parte mayormente ostensible del gobierno, y es el gobierno en acción, o sea el ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno”.¹⁶

Es el área de la actividad desarrollada por el poder ejecutivo; y en sentido subjetivo, es un ente orgánico de gran complejidad que se integra en el poder ejecutivo, haciéndose notar la no equivalencia en dimensión de los términos del poder ejecutivo y de la administración pública dando lugar a la mayor extensión del primero respecto de la segunda, lo cual implica que la administración es una parte del poder ejecutivo.

¹⁶ **Ibíd.** Pág. 89.



De la noción se excluye, en principio, aquellas organizaciones estatales o poderes públicos cuya función específica relacionada con el derecho o garantizarlo. Con lo que resta del Estado es que se construye el concepto de administración pública. Entre los numerosos autores que han intentado definir la administración pública muchos comparten la idea de que se trata, de una actividad del poder ejecutivo, o de una estructura integrada a él, en dicho sentido, se indica que es la tradición, que encuadra en la administración en un poder del Estado.

La administración pública tiene relación con los problemas de gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que se encuentra inserta en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor.

La administración pública es el conjunto de áreas del sector público del Estado que a través del ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.

3.5. Formas de organización administrativa

Una herramienta necesaria del derecho administrativo para el adecuado funcionamiento de la actividad administrativa es la organización administrativa, la cual permite diversas formas, entre las que suelen destacarse la centralización, la concentración, la



desconcentración y la descentralización administrativa que lejos de excluirse, coexisten y se complementan, debido a la racionalización del funcionamiento de la administración pública, constituye el objeto común de las cuatro.

Tanto la centralización como la descentralización, al igual que la concentración y la desconcentración, constituyen sendas maneras de organización o tendencias de organización, aprovechables tanto en el ámbito político como también en el administrativo, en el económico y en el social.

La centralización administrativa es promotora, en el ámbito de la administración pública de la uniformidad tanto en la aplicación de las leyes como en la prestación de los servicios, además, orienta la organización de la administración pública centralizada. La centralización señala la importancia de reunir en su centro, la decisión de las diversas actividades del Estado, de la administración pública o bien de cualquier otra organización.

Se utiliza la centralización administrativa tanto en el campo político como en la esfera administrativa del Estado, como forma o tendencia organizacional relacionada con la reunión de un punto de convergencia, configurado como un ente central, la toma de decisiones del poder público. La centralización puede ser política o administrativa.

“Como consecuencia de ello la centralización administrativa se produce con la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios, en su manera pura que se



caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción y la facultad de designar a los agentes de la administración pública”.¹⁷

En la centralización administrativa toda acción es proveniente del centro, o sea del órgano central que monopoliza las facultades de decisión, de coacción y las de designación de los agentes de la administración pública, que por lo mismo no se deja a la elección popular. También, la fuerza pública está centralizada.

La centralización administrativa genera como ventaja el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo cual redundará en una administración uniforme, coordinada y fuerte.

En cambio, su lejanía del administrado, así como la erradicación de la iniciativa individual, con el consiguiente burocratismo o excesivo formalismo procesal le generan severas críticas. Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para la satisfacción de las necesidades públicas.

La centralización administrativa se apoya en la organización jerárquica estructurada de forma que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores y éstos a los contiguos hasta llegar al vértice de la pirámide que es el órgano supremo de la

¹⁷ Jordán. **Op. Cit.** Pág. 113.



administración, investido de la mayor autoridad, que conlleva una amplia potestad sobre sus elementos sobre sus subalternos a la cual los designa, manda, organiza, supervisa, disciplina y remueve, de acuerdo a un modelo de relación jerárquico que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina, de revisión y resolución de conflictos de competencia, así como del poder para delegar en los subordinados algunas de las facultades de las cuales se encuentra investido.

Se explica el poder de nombramiento como la facultad atribuida al titular del órgano superior para poder designar de manera discrecional a sus colaboradores. El poder de nombramiento finaliza por los requisitos que hayan sido establecidos constitucionalmente y por las leyes para ocupar cada uno de los puestos respectivos. El nombramiento además de contar con una relación personal, crea una relación jerárquica de naturaleza jurídica, entre el jefe del ejecutivo y el personal de la administración pública.

En el poder de remoción el jefe del ejecutivo no únicamente se encuentra facultado para nombrar a sus colaboradores cercanos, sino que, en ejercicio del poder de remoción los puede cesar o despedir.

El poder de mando se comprende el poder de mando como la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas; siendo ese poder es correlativo a la obligación de obediencia a cargo del subordinado.



Sus limitaciones se encuentran debidamente establecidas en el ordenamiento jurídico respectivo, y derivan de la amplitud de la facultad o del poder superior, así como del ámbito de la materia de su competencia, así como del horario de labores en el caso del personal de base.

En el poder de decisión el ejercicio del poder de decisión, el superior es el que puede optar entre varias alternativas de resolución y elegir claramente la que sea la mejor, la cual tiene que ser acatada por el inferior, debido a que el poder de decisión es la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos de la administración, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta poder dejarlos en estado de resolución.

El poder de vigilancia indica que los poderes tanto de mando como de decisión para contar con la debida efectividad, requieren del ejercicio del poder de vigilancia, mediante el cual el superior cuenta con la facultad de inspeccionar y vigilar la actuación de sus subordinados, lo cual les permite detectar cuando estos últimos incumplen con las órdenes y decisiones del superior, así como tener conocimiento de si cumplen o no sus obligaciones derivadas de la normativa en vigor, especialmente en materia de responsabilidades administrativas y determinantes de las responsabilidades sobre la materia, además de las civiles o penales, en que incurran debido a su incumplimiento.

Se tiene que ejercer el poder de vigilancia mediante los actos materiales que hayan sido ordenados por el superior, consistentes en visitas, inspecciones, investigaciones,



supervisiones y auditorías contables, operacionales o administrativas complementadas con informes, rendición de cuentas, estados presupuestales y contables. Debido al poder de vigilancia, el superior mantiene la posibilidad de verificación y corrección de la actuación de los órganos y servidores públicos debidamente subordinados, así como de fundamentar las responsabilidades imputables a los inferiores.

Se comprende por poder disciplinario la facultad del superior de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones llevadas a cabo de manera indebida o irregular, en perjuicio de la administración pública, de los particulares o bien de ambos, lo cual permite al órgano superior castigar tanto el incumplimiento absoluto como el cumplimiento deficiente o insuficiente de las responsabilidades a cargo de los servidores públicos que se desempeñan en sus órganos inferiores.

Las sanciones que tienen que imponerse en el ejercicio del poder disciplinario son variadas y van desde la amonestación privada o pública hasta la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, pasando por la suspensión temporal y la destitución del empleo y la sanción económica. La imposición de las sanciones administrativas correspondientes tiene que llevarse a cabo sin perjuicio de las acciones que se puedan ejercitar por la responsabilidad civil o penal en que se hubiere incurrido. La normativa aplicable prevé las siguientes por falta administrativa:

- 1) Amonestación.
- 2) Suspensión.



- 3) Destitución del puesto.
- 4) Sanción económica.

La inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público hacen referencia al poder de revisión en la facultad, atribuida al titular del órgano superior, de revisar la actuación del inferior y, de considerarlo pertinente, suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones, sin que ello quiera decir la sustitución del superior en el desempeño de las labores del inferior sino únicamente revisar el acto o resolución de este último, de oficio o a petición de parte, para su confirmación o modificación y, en este último caso, compeler al inferior a someterse al cumplimiento de las disposiciones legales.

Es incorrecto señalar que el poder de revisión, conferido al titular del órgano administrativo superior en relación a sus inferiores, es diferente al recurso de revisión, debido a que este último es un medio de impugnación cuyo ejercicio tiene que atribuirse al administrado lesionado por actos o resoluciones de las autoridades administrativas.

El poder para resolver conflictos de competencia explica y consiste en la atribución otorgada al superior para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretenden serlo. Si el titular de la administración pública carece del poder para la resolución de conflictos de competencia, se puede provocar el caos de la administración por la indeterminación de las



competencias, bien debido a que dos o más dependencias pretendiesen conocer de un mismo asunto para resolverlo, debido a que ninguna quiere tomar conocimiento del mismo.

3.6. Desconcentración administrativa

“Concentrar quiere decir reunir en un centro lo que se encuentra disperso o separado, de esa manera la concentración administrativa y reúne los órganos superiores en relación las facultades decisorias. Por ende, existirá concentración siempre que las facultades de decisión se encuentren reunidas en los órganos superiores de la administración central, o bien, cuando dicha agrupación de facultades se opera en los órganos directivos de las entidades que integran la llamada administración indirecta”.¹⁸

La desconcentración administrativa a contrario *sensu* se dispersa del ejercicio de las facultades decisorias de la administración pública a través de su asignación a órganos inferiores de la misma, motivo por el cual implica una transferencia de un órgano superior a otro inferior, ambos de la misma persona jurídica, de las mismas facultades, a diferencia de la descentralización administrativa que señala una transferencia de facultades y atribuciones de una persona de derecho público a otra.

La desconcentración administrativa puede comprenderse como el cambio parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea que el mismo sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos,

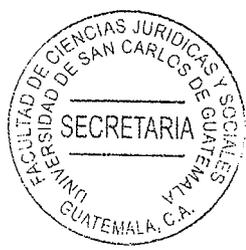
¹⁸ Zuleta. **Op. Cit.** Pág. 144.



por cuyo motivo, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad de decisión que se debe transferir al órgano desconcentrado.

La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades decisorias bien limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir claramente el nexo de jerarquía.

Es de anotarse que en la administración guatemalteca se pueden identificar clases de carácter específico; desconcentración por materia, desconcentración por región o bien desconcentración por servicio.





CAPÍTULO IV

4. La responsabilidad estatal por accidentes de tránsito ocasionados por la inexistencia de seguridad jurídica vial

4.1. Responsabilidad estatal

La responsabilidad estatal consiste en la obligación de importancia que pesa sobre el Estado de reparar los daños ocasionados por actuaciones ilegales. La misma se fundamenta en el principio de que todo daño ocasionado ilícitamente por él tiene que ser reparado de buena fe.

También, se fundamenta en el principio de igualdad ante las cargas públicas, lo cual es una variante de la igualdad ante la ley, en el sentido de que nadie puede soportar más exacciones o perjuicios de parte del Estado que aquellos que la ley expresamente señala como obligatorios.

En la actualidad se toma en consideración el principio general de derecho público que el Estado tiene que reparar todos los daños ilegítimos que se ocasionen a los ciudadanos, pero el tema se encuentra generalmente tratado en las legislaciones para subsanar los daños que hayan sido ocasionados. La pretensión de reparación directa consiste en un medio de control que por naturaleza busca la indemnización de perjuicios ocasionados a los particulares o bien a entidades de carácter público, que se derivan de hechos,



omisiones y operaciones administrativas, así como otras modalidades que **le sean** imputables.

4.2. Definición de accidentes de tránsito

“Por accidente de tránsito se entiende un suceso que ocurre generalmente cuando un vehículo colisiona contra uno o más sectores de la vialidad u otra obstrucción estacionaria como un poste, un edificio, un árbol, entre otros. Estos accidentes a menudo provocan daños materiales, así como costos financieros tanto para la sociedad como para las personas involucradas”.¹⁹

Los mismos no son aleatorios ni imprevisibles, y usualmente se encuentran bajo la compañía de corresponsabilidades, y pueden ser ajenas al conductor como sucede con la falta de señalización adecuada carencia de iluminación de las calles, falla mecánica del vehículo, la mala construcción o el estado de una calle o avenida, así como propios del o de los conductores. En la mayoría de los siniestros que suceden no se generaliza la culpabilidad, a pesar de que no existe intención de lastimar, efectivamente existe culpa.

4.3. Conceptualización de seguridad jurídica vial

Es el estado o situación caracterizados por la falta de todo daño o peligro para la vida e integridad de las personas y de sus bienes en el ámbito del tráfico o circulación vial, siendo

¹⁹ Lorenzo Marroquín, Carlos Daniel. **Accidentes de tránsito**. Pág. 51.



esenciales los elementos de seguridad activa y pasiva, así como su régimen de utilización y las condiciones técnicas de los vehículos y de las actividades industriales que afecten de forma directa a la seguridad vial.

La magnitud del fenómeno de la circulación, con su trágico índice de siniestralidad, ha movido a la administración a abandonar la primitiva concepción, puramente policial de su actuación, para pasar a un planteamiento activo de la misma, que se oriente a promover la seguridad de la circulación.

4.4. La responsabilidad estatal por accidentes de tránsito ocasionados por la inexistencia de seguridad jurídica vial en Guatemala

De acuerdo a la normativa constitucional, el Estado asegura y resguarda la vida humana, así como también la seguridad de las personas, debiendo contar para el efecto con un conjunto de las leyes coherentes que aseguren la estabilidad.

El Acuerdo Gubernativo 736-98 del Presidente de la República de Guatemala regula en el Artículo 2: "Funciones. Son funciones de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial COVIAL:

- a) Administrar los fondos asignados y fondos privativos constituidos a su favor eficientemente en forma directa o indirectamente que se perciban para la conservación vial.

- b) Mantener la red vial en las mejores condiciones de transitabilidad, incluyéndose dentro de la misma, las pistas de aterrizaje de los distintos aeropuertos nacionales y carreteras no pavimentadas, llevando a cabo trabajo o servicios de mantenimiento rutinario, periódico, preventivo y de emergencia.

Éstos últimos, deberán ser certificados como tales por la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), previo a la realización de los mismos. La inversión en mantenimiento periódico, no podrá ser mayor de ciento cincuenta millones de quetzales (Q. 150,000,000.00), anuales del presupuesto de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial –COVIAL-, pudiendo darse únicamente un contrato por persona individual o jurídica y debiendo ser estos contratos individuales no mayores de quince millones de quetzales cada uno.

Para todas estas actividades de mantenimiento periódico, el ente rector será la Dirección General de Caminos. Se excluyen los siguientes:

- b.1) Trabajos, obras o servicios de mantenimiento que impliquen colocación de carpeta en carreteras de terracería;
- b.2) Aquellos trabajos que impliquen la construcción de carreteras nuevas;
- b.3) Aquellos que sean competencia de la Dirección General de Caminos u otra entidad del Estado;
- c) Determinar las rutas viales que requieren de mantenimiento periódico mayor e informar a la Dirección General de Caminos, para que esta institución las incluya en su programación de ejecución respectiva;



- d) Proponer al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda la Política Nacional para la Conservación de la Red Vial Nacional, de acuerdo a las políticas de gobierno;
- e) Recopilar, analizar y depurar, con fines estadísticos y de planificación, los proyectos de Conservación Vial;
- f) Elaborar las bases de concurso y los términos de referencia que se requieran para las contrataciones, a excepción del mantenimiento periódico, cuyo rector es la Dirección General de Caminos, siendo éste el que elabora las bases y términos de referencia.
- g) Suscribir, en forma directa o a través de fideicomiso en su caso, los contratos administrativos o en documento privado, según corresponda, y que sean necesarios para la planificación, administración, ejecución y supervisión de las obras de conservación de la red vial.
- h) Gestionar ante las instituciones correspondientes, el establecimiento de los mecanismos e instrumentos financieros necesarios para la gestión de la conservación vial;
- i) Gestionar para que los recursos financieros se sitúen oportunamente a favor de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial –COVIAL-;
- j) Contratar el servicio para el control de pesos y dimensiones de vehículos;
- k) Rendir cuenta anual de los gastos realizados, kilómetros atendidos y costos unitarios de la conservación vial atendida;
- l) Modificar su reglamento interno, el cual será aprobado por el Consejo Consultivo;

- m) Otras que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones que le correspondan, de acuerdo a la legislación vigente”.

El Artículo 1 de la Ley Para el Fortalecimiento de la Seguridad Vial Decreto 45-2016 del Congreso de la República de Guatemala regula: “Objeto. La presente Ley tiene por objeto implementar y controlar aspectos relativos a la regulación de la velocidad de todo tipo de transporte colectivo de pasajeros y de carga, con la finalidad de reducir considerablemente los hechos de tránsito que se registran en el país”.

Además, tiene que anotarse que se reconocen de utilidad pública gozando de la debida protección estatal todos aquellos servicios de transporte comercial y turístico, lo cual implica la imperante necesidad del Estado de tomar en consideración las medidas necesarias que propicien el fortalecimiento de las actividades económicas en beneficio de la población.

El Artículo 2 de la Ley Para el Fortalecimiento de la Seguridad Vial Decreto 45-2016 del Congreso de la República de Guatemala regula: “Procedimiento para la implementación del Sistema Limitador de Velocidad realizar las gestiones siguientes:

- a) Efectuar a su costa una modificación mecánica en la bomba de inyección de los vehículos automotores que se dedican al transporte colectivo de pasajeros y de carga, ya sean accionados por mecanismos mecánicos y/o electrónicos, para que los mismos desarrollen un límite máximo de velocidad de hasta ochenta (80) kilómetros por hora.

El costo por la modificación a que se hace referencia, por ningún motivo podrá ser trasladado al usuario del servicio.

- b) Las modificaciones que se mencionan en la literal anterior, deberán llevarse a cabo en un plazo máximo de seis (6) meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.
- c) Contar con el certificado de inspección extendido por el Departamento de Tránsito de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, en donde conste la modificación realizada a los vehículos automotores afectos a la presente Ley.

Esta regulación no implica que la velocidad de ochenta (80) kilómetros por hora sea permitida o que sustituya a la velocidad máxima autorizada en tramos carreteros o de calzadas, avenidas o calles, sea cual fuere su naturaleza, cuando dicha velocidad sea menor; por lo que los límites de velocidad establecidos en la legislación vigente seguirán efectivos, de conformidad con las competencias otorgadas para quienes legalmente las establecieron, siempre que no sobrepasen los ochenta (80) kilómetros por hora.

Con el fin de verificar que las unidades de transporte afectas a la presente Ley cuenten con el Sistema Limitador de Velocidad establecido en el párrafo anterior, se establece la obligatoriedad de que el control de revoluciones por minuto del motor (tacómetro) y el control de velocidad del vehículo (aspirómetro), se encuentren en óptimas condiciones de funcionamiento”.

El Artículo 2 de la Ley Para el Fortalecimiento de la Seguridad Vial Decreto 45-2016 del Congreso de la República de Guatemala regula: “Coordinación interinstitucional. Para la implementación y cumplimiento de la presente Ley, se deberán suscribir los convenios



correspondientes entre las autoridades encargadas de velar por la seguridad vial, principalmente la Policía Municipal de Tránsito, Departamento de Tránsito de la Dirección General de la Policía Nacional Civil”.

El Artículo 5 de la Ley Para el Fortalecimiento de la Seguridad Vial Decreto 45-2016 del Congreso de la República de Guatemala regula: “Ente rector. Para la aplicación de la presente Ley, se establece como ente rector al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, quien por conducto de la Dirección General de Transportes y la Dirección General de Protección y Seguridad Vial –PROVIAL-, quien deberá desarrollar todas las acciones encaminadas al fortalecimiento de la seguridad vial.

Para el efecto, se establecen las siguientes funciones vinculantes a la Dirección General de Transportes y a la Dirección General de Protección y Seguridad Vial –PROVIAL-, de acuerdo a las funciones que por ley y por el reglamento correspondiente a cada una le competen:

- a) Supervisar la correcta aplicación de las disposiciones de la presente Ley, en coordinación con las autoridades competentes en materia de tránsito que operan en todo el país;
- b) Sancionar administrativamente e imponer multas a personas individuales o jurídicas que incumplan con lo establecido en el Artículo 2 de la presente Ley, de acuerdo a lo que para el efecto establezca el reglamento respectivo, sin menoscabo de otras sanciones que impongan otras autoridades;
- c) Contribuir al efectivo funcionamiento del sistema de transporte terrestre, en el territorio nacional, principalmente el transporte colectivo de pasajeros y de carga, en

coordinación con el Departamento de Tránsito de la Dirección General de la Policía Nacional Civil;

- d) Coordinar con las autoridades de tránsito competentes para mejorar y mantener la fluidez del tránsito vehicular;
- e) Asistir a los conductores que por problemas mecánicos obstaculicen el tránsito vehicular;
- f) Proporcionar protección, educación y seguridad vial a usuarios de las carreteras del territorio nacional (conductores, pasajeros y peatones), a través de patrullajes constantes, en coordinación con otras entidades;
- g) Apoyar las acciones en materia de protección y seguridad vial, en coordinación con las instituciones correspondientes;
- h) Apoyar al Departamento de Tránsito de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, en el registro de accidentes de tránsito por carretera, ocurridos fuera de las áreas urbanas en las que no tengan competencia las municipalidades, a efecto de implementar acciones de prevención y reacción ante estos;
- i) Otras que sean otorgadas por la ley, el reglamento y las que le asigne el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda en materia de seguridad vial.

Para el cumplimiento de las funciones que se señalan en el presente Artículo, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Oficina Nacional de Servicio Civil, deben efectuar los trámites necesarios para que el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, cuente con el presupuesto necesario para que la Dirección General de Protección y Seguridad Vial –PROVIAL- disponga del recurso



humano con calidad de servidores públicos, medios o insumos necesarios, a fin de dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la presente Ley”.

“La forma tradicional de comprensión de los accidentes de tránsito sostiene la percepción de que el error del conductor ha sido la causa de la mayoría de los accidentes y por ello el principal problema que se necesita analizar. Si bien el error del usuario consiste en un factor contributivo en muchos de los accidentes, las estipulaciones de numerosas investigaciones desafían dicha postura tradicional, así como su posición asociada de que la conducta humana puede modificarse de manera fácil”.²⁰

En la evaluación de las motivaciones ocurridas después de un accidente de tránsito llevadas a cabo por los investigadores se ha prestado atención exagerada al comportamiento que tiene el conductor cuando se toman los datos y se pasan por alto otros factores como la inseguridad vial en carreteras.

Es de anotarse que el comportamiento del conductor abarca variados aspectos, motivo por el cual es fácil su adopción como causa por defecto cuando la evidencia era incompleta o no existía una explicación mejor. Ello, debido a la prevalencia de esta percepción del conductor como motivación principal de los accidentes.

Después del estudio de un elevado número de accidentes de tránsito, los estudiosos de la seguridad vial en las carreteras identifican las principales motivaciones de este fenómeno,

²⁰ Moreno Andrade, Karla Alejandra. **La seguridad en carreteras**. Pág. 210.



como el factor humano al que en mayor medida existe responsabilidad estatal, lo ^{cuales} seguido de las condiciones mecánicas del vehículo y en una proporción mínima las condiciones del camino.

Las consecuencias de la problemática en mención tanto en materia económica como de salud pública son bien abundantes. Los costos que trae consigo esta situación dependen de cada país o región, sin menoscabar los problemas económicos y emocionales que trae consigo la pérdida de un familiar.

El factor humano es el responsable en un elevado porcentaje de los accidentes viales, esencialmente debido a las condiciones psicofísicas del conductor derivado de su falta de pericia para manejar el vehículo. Las patologías asociadas a las condiciones psicofísicas son las responsables de la capacidad de respuesta del conductor y la forma en que interpreta señales y estímulos externos, con especial énfasis en alteraciones o estados degenerativos del sentido de la vista y oído, pudiendo existir agudeza visual, percepción de colores inadecuada, alteraciones en el campo visual y agudeza auditiva, así como enfermedades que pueden alterar los sentidos, como la diabetes, el uso de sustancias psicotrópicas, alcohol o fatiga.

Como medida preventiva se encuentra la capacidad que consiste en que toda persona que conduzca un vehículo debe contar con una capacitación adecuada tanto en lo que respecta a su manejo, como el conocimiento de los reglamentos y normas jurídicas de tránsito que tienen que cumplirse.



También, otra de las medidas de prevención son las condiciones de salud de cualquier persona que pueden cambiar de forma imprevista, motivo por el cual es de importancia llevar a cabo revisiones médicas, además de evitar manejar fatigado y alejarse del volante cuando se ha ingerido alcohol.

También, tiene que anotarse que los vehículos ocupan el segundo lugar dentro de las motivaciones que provocan accidentes ocasionados en la mayoría de los casos por el mal uso que se le dan en la transportación de mercancías y materias primas como el peso, capacidad y dimensiones como factores que son determinantes para establecer si un vehículo tiene la capacidad de transportar una carga, así como el servicio mecánico preventivo al que se encuentra sujeto.

En relación al vehículo común, sus condiciones mecánicas, el buen estado de frenos, llantas, luces y visibilidad son factores de importancia para poder evitar accidentes.

Por su parte, el factor camino por lo general tiene relación con el factor humano, en donde las autoridades de tránsito y vías de comunicación son las que tienen a su cargo la responsabilidad de tener en buen estado los caminos y las calles, quienes además se encuentran bajo la obligación de llevar a cabo programas de auditorías viales.

Lo anotado, debido a que por los accidentes de tránsito que han ocurrido durante los últimos meses, y que han sido ocasionados por vehículos de transporte tanto colectivos como de carga en todo el territorio nacional, los cuales han lesionado a cientos de familias



guatemalteca evidenciando claramente la falta de control sobre dichos vehículos, siendo necesario la aplicación de normas jurídicas que contribuyan al fortalecimiento de la seguridad vial en la sociedad guatemalteca.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El Estado guatemalteco no asume su responsabilidad por accidentes de tránsito ocasionados por la inexistencia de seguridad jurídica vial en Guatemala a pesar de que legalmente está obligado a garantizar el derecho de las personas a la seguridad, de acuerdo al Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el cual se establece que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona; mientras que el Artículo 2 de la misma Constitución Política regula que es deber del Estado garantizar la seguridad de la persona.

La seguridad vial es el conjunto de acciones y mecanismos encargados de asegurar el buen funcionamiento de la circulación del tránsito, a través del empleo de conocimientos y normas de conducta, ya sea como peatón, pasajero o conductor, con la finalidad de emplear de manera adecuada la vía pública previniendo con ello los accidentes de tránsito.

Con la finalidad de que el Estado guatemalteco asuma su responsabilidad de evitar accidentes de tránsito, las dependencias del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda deben coordinarse para implementar las acciones necesarias y así garantizar seguridad jurídica vial en Guatemala, evitando de esa manera las condiciones que conllevan a que los accidentes de tránsito continúen siendo la segunda causa de mortandad y discapacidad en Guatemala.





BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Curso de derecho administrativo**. 4ª ed. México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A, 1989.
- BARRENA NÁJERA, Guadalupe. **La doctrina administrativa**. 3ª ed. México, D.F.: Ed. UNAM, 2003.
- BORJA SORIANO, Manuel. **Teoría general del derecho administrativo**. 5ª ed. México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1994.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Derecho administrativo**. 3ª ed. Comares, Granada: Ed. Ariel, 2016.
- GARRIDO FALLA, Fernando. **Tratado de derecho administrativo**. Madrid, España: Ed. Tecnos, 1999.
- HIDALGO ROMERO, Mario Estuardo. **Historia del derecho administrativo**. 3ª ed. Madrid, España: Ed. Luces, 2021.
- IGLESIAS GIL, Pedro Pablo. **Seguridad jurídica vial**. 5a. ed Madrid, España: Ed. Ariel, 2015.
- JORDÁN MENESEO, Andrés. **Introducción al derecho administrativo**. 2ª ed. Barcelona, España: Editorial Dykinson, 1996.
- LORENZO MARROQUÍN, Carlos Daniel. **Accidentes de tránsito**. México, D.F.: Ed. UNAM, 2011.
- MORENO ANDRADE, Karla Alejandra. **La seguridad en carreteras**. 3ª ed. Santiago, Chile: Ed. IUPT, 2015.
- OCAMPO CABALLEROS, Herbert Moisés. **Principios del derecho administrativo**. 5a. ed. Madrid, España: Ed. Trotta, 2008.



PEÑA ARAGÓN, Braulio Enrique. **Introducción al estudio del derecho administrativo**. 3ª ed. México, D.F.: Ed. UNAM, 2011.

ZULETA LÓPEZ, Miriam. **Doctrina administrativa**. 2ª ed. Madrid, España: Ed. Trotta, 2019.

Legislación:

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

Ley Para el Fortalecimiento de la Seguridad Vial. Decreto 45-2016 del Congreso de la República de Guatemala, 2016.

Acuerdo de Creación y Regulación de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial de la Red Vial del País. Acuerdo número 736-98 del Presidente de la República de Guatemala, 1998.