

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

**DETERMINACIÓN DE LA FORMA LEGAL IDÓNEA PARA LA INCORPORACIÓN DE
DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS EN LA REGULACIÓN DEL TRÁNSITO
VEHICULAR (INAPLICABILIDAD DEL ACUERDO COM-21-2021 DEL CONCEJO
MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE GUATEMALA)**

SERGIO ALEJANDRO ESTRADA MORALES

GUATEMALA, AGOSTO DE 2024

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

**DETERMINACIÓN DE LA FORMA LEGAL IDÓNEA PARA LA INCORPORACIÓN DE
DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS EN LA REGULACIÓN DEL TRÁNSITO
VEHICULAR (INAPLICABILIDAD DEL ACUERDO COM-21-2021 DEL CONCEJO
MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE 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

SERGIO ALEJANDRO ESTRADA MORALES

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, agosto 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: Vacante
VOCAL II: Lic. Rodolfo Barahona Jácome
VOCAL III: Lic. Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV: Br. Javier Eduardo Sarmiento Cabrera
VOCAL V: Br. Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
SECRETARIO: Lic. Wilfredo Eliú Ramos Leonor

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXÁMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lcda. Linda María Fuentes Sequen
Vocal: Lcda. Marta Alicia Ramírez Cifuentes
Secretario: Lic. Jorge Melvin Quilo

Segunda Fase:

Presidente: Lcda. Melida Jeanneth Alvarado Hernandez
Vocal: Lcda. Roxana Elizabeth Alarcon Monzon
Secretario: Lcda. Heidy Johanna Argueta Perez

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



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, veintinueve de junio de dos mil veintiuno.

Atentamente pase al (a) Profesional, SILVIA LUCRECIA ESCOBAR ORTÍZ
_____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
SERGIO ALEJANDRO ESTRADA MORALES, con carné 201409500,
intitulado DETERMINACIÓN DE LA FORMA LEGAL IDÓNEA PARA LA INCORPORACIÓN DE DISPOSITIVOS
ELECTRÓNICOS EN LA REGULACIÓN DEL TRÁNSITO VEHICULAR (INAPLICABILIDAD DEL ACUERDO
COM-21-2021 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE 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.



ASTRID JEANNETTE LEMUS RODRÍGUEZ
Vocall en sustitución del Decano

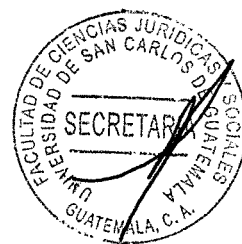
Fecha de recepción 06 / 07 / 2021

Asesor(a)

(Firma y Sello)

SILVIA LUCRECIA ESCOBAR
ORTIZ DE CONTRERAS
ABOGADO Y NOTARIO





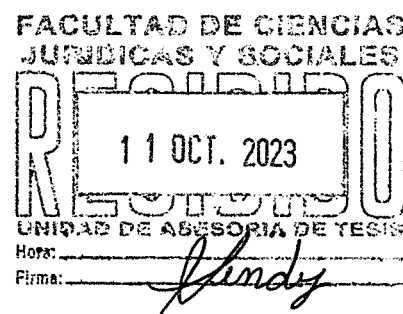
OFICINA JURÍDICA

Lcda. **SILVIA LUCRECIA ESCOBAR ORTIZ DE CONTRERAS**
ABOGADA Y NOTARIA

7ª Avenida 8-56 zona 1, 6º Nivel Oficina 604 Edificio El Centro
Teléfono: 22530311

Guatemala, 13 de Septiembre de 2023

SEÑOR JEFE
DE LA UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
DOCTOR CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS
SU DESPACHO

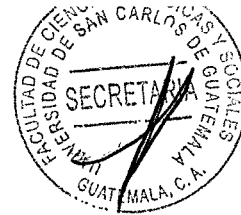


Estimado Doctor Herrera Recinos:

Respetuosamente me dirijo a usted dando cumplimiento al oficio de fecha veintinueve de junio de dos mil veintiuno en el que se me nombró como Asesora de Tesis del Bachiller **SERGIO ALEJANDRO ESTRADA MORALES**, con quien declaro expresamente que no existe parentesco alguno dentro de los grados de ley. El trabajo de tesis se intitula: **“DETERMINACIÓN DE LA FORMA LEGAL IDÓNEA PARA LA INCORPORACIÓN DE LOS DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS EN LA REGULACION DEL TRÁNSITO VEHICULAR (INAPLICABILIDAD DEL ACUERDO COM-21-2021 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE GUATEMALA)”**.

La tesis en mención tiene un carácter técnico y científico toda vez que se aplica en su extensión la ciencia del derecho al analizar la importancia del orden jerárquico de las *normas jurídicas y su correlación con la creación de las mismas dentro del ordenamiento jurídico del Estado*, permitiendo la correcta aplicación del derecho. Además el trabajo de tesis en cuestión llena los requisitos técnicos que se establecen para su debida elaboración.

En la realización de la investigación se utilizó el método deductivo y método jurídico; el primer método para integrar y sintetizar las conclusiones a las que se arribó del estudio y análisis de la normativa y la doctrina aplicable al caso, el segundo método se aplicó para determinar la forma legal más indicada para incorporar los medios tecnológicos a la normativa de tránsito guatemalteca.



OFICINA JURÍDICA
Lcda. SILVIA LUCRECIA ESCOBAR ORTIZ DE CONTRERAS
ABOGADA Y NOTARIA

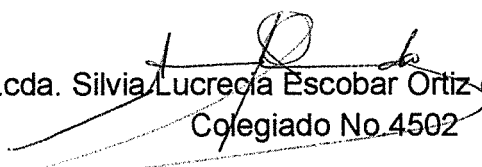
7ª Avenida 8-56 zona 1, 6º Nivel Oficina 604 Edificio El Centro
Teléfono: 22530311

A través de la técnica de investigación de la entrevista se recopiló de primera mano información sobre cómo se están utilizando dispositivos electrónicos en algunas funciones de la autoridad de tránsito, así como la postura de la misma respecto al tema de la incorporación de la tecnología en la regulación del tránsito. La bibliografía y leyes examinadas fueron las adecuadas ya que permitió el estudio de la jerarquía de las normas y del proceso de creación de las normas jurídicas que conllevó determinar cuál es el instrumento normativo más adecuado para introducir los medios electrónicos a la normativa del país para que puedan utilizarse en la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito de manera efectiva. De tal manera que la utilización amplia de la ciencia del derecho permite que la investigación tenga un valor de obra de consulta.

La redacción empleada es la adecuada. Las conclusiones formuladas son congruentes con el desarrollo de la investigación y permitió a través de la misma comprobar la hipótesis planteada y cumplir con los objetivos trazados.

Considero que el contenido del trabajo de tesis se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que deben cumplirse conforme la normativa respectiva, es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público y al amparo del Artículo 31, emito el **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe su trámite hasta culminar su aprobación en el examen público de tesis.

Con las muestras de mi respeto me suscribo de usted deferentemente.


Lcda. Silvia Lucrecia Escobar Ortiz de Contreras
Colegiado No. 4502

**SILVIA LUCRECIA ESCOBAR
ORTIZ DE CONTRERAS
ABOGADA Y NOTARIO**



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

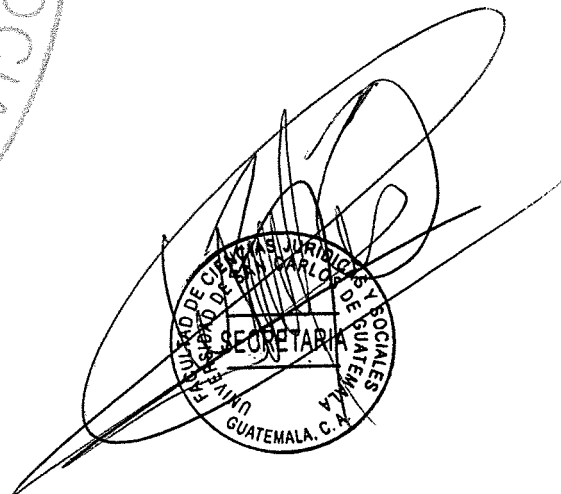
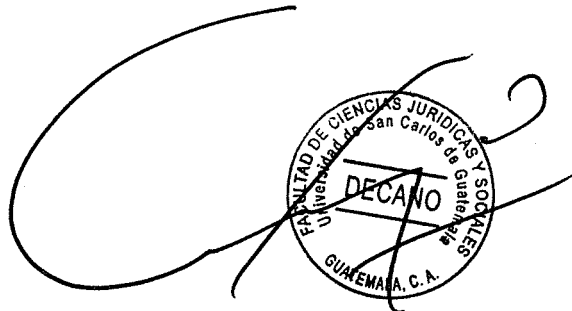
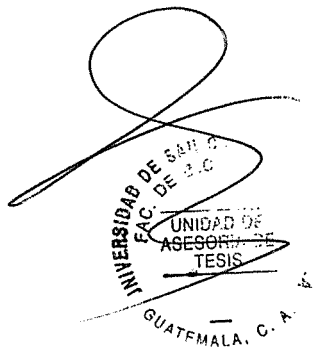


D.ORD. 430-2024

Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, veintinueve de abril de dos mil veinticuatro.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante, **SERGIO ALEJANDRO ESTRADA MORALES**, titulado **DETERMINACIÓN DE LA FORMA LEGAL IDÓNEA PARA LA INCORPORACIÓN DE DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS EN LA REGULACIÓN DEL TRÁNSITO VEHICULAR (INAPLICABILIDAD DEL ACUERDO COM-21-2021 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE 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.

HMAC/JIMR





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por el don de la vida. Porque sin su amparo y bendiciones ésta meta no sería posible.
- A MI MADRE:** Lcda. Ana Dilia del Carmen Morales Choc. Con todo mi amor, por estar siempre apoyándome, por guiarme y ser mi motivación. Correspondiendo tanto esfuerzo y amor recibido.
- A MIS ABUELOS:** Alejandro Morales (+) y María del Carmen Choc Soto. Gracias por su amor, entrega y guía. Con amor.
- A MI FAMILIA:** Mis tíos M.Sc. René Alejandro, M.Sc. Marco Antonio y Rolando Morales. Tías políticas, primos, primas y demás familia. Gracias por el apoyo y cariño siempre.
- A MIS AMIGOS:** Alissen del Águila, Lic. Juan Francisco Bautista, Jonathan Chacón, Leily Samayoa, Verónica Conde, Lcda. Heizell Chinchilla, Ricardo Morales, Kevin Argueta, Gerardo Rodríguez, Jorge Orellana. Con cariño por su amistad y apoyo incondicional a lo largo de tantos años.
- A:** La Familia González Mazariegos. Ing. Arturo González, Lcda. Telma Mazariegos, M.Sc. Telmy González, Ing. Irving González. Con cariño y gratitud especial.
- A:** Alba Navas, Lcda. Silvia de Contreras, Berta de Santos, Maricel González. Familia Mazariegos en general. Familia López Ramírez. Con cariño y respeto por la amistad brindada a mi familia y a mi persona.



A:

Mi *Alma Mater*, La Tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por formarme académicamente.

A MI PATRIA:

Guatemala, a quien prometo honrar y servir en mi profesión con ética, responsabilidad y honestidad.

PRESENTACIÓN



La investigación realizada en el presente trabajo de tesis se define como cualitativa toda vez que la información fue recolectada a través de la observación y el análisis, la revisión de doctrina y jurisprudencia así como entrevistas realizadas a los sujetos que intervienen directamente en el tema central investigado. Las ramas cognoscitivas del Derecho que se abarcaron fueron el Derecho Administrativo así como el Derecho Constitucional.

La investigación se encuentra ubicada espacial y temporalmente en el municipio de Guatemala (Ciudad de Guatemala), departamento de Guatemala en el marco de la creación del Acuerdo Municipal COM-21-2021 en el año 2021, por parte del Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala y su posterior aplicación a cargo de la Empresa Metropolitana de Transporte y Tránsito de Guatemala (EMETRA) quien constituye la autoridad de tránsito municipal, así como sus efectos a dos años de su aprobación.

El aporte académico de la investigación a través del estudio del Acuerdo Municipal COM-21-2021 es hacer énfasis en la necesidad de analizar de manera más detenida el objetivo, contenido, alcance e interacción de una normativa dentro del ordenamiento jurídico para que ésta no infrinja de manera alguna los preceptos Constitucionales, sea una norma realmente aplicable y eficaz sin caer en sobre juridicidad, garantizando que sea vigente, positiva y cumpla con el fin supremo del Estado que es procurar el bien común. Es imperativo crear normas jurídicas de mejor calidad para asegurar su efectiva aplicabilidad.

HIPÓTESIS



La aprobación del Acuerdo COM-21-2021 del Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala que introduce el uso de los medios y herramientas electrónicas para la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito vulnera los principios y garantías establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, así como los principios propios del Derecho Administrativo para la creación de las normas jurídicas y respeto de la jerarquía normativa. Lo jurídica y técnicamente correcto es la integración de los medios electrónicos a través de una ley y su respectivo reglamento.

COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS



A través de la investigación cualitativa consultando tanto la ley guatemalteca como el cúmulo de conocimiento contenido en la doctrina fue posible determinar que en el proceso de creación de una norma jurídica deben de observarse una serie de parámetros para su correcta formación que van desde el contenido y objeto, el lugar que le corresponde dentro del ordenamiento jurídico, así como la determinación de los ámbitos de validez de la misma.

Actualizar las normas jurídicas a los acontecimientos y el desarrollo de la sociedad es lo normal y correcto para que un ordenamiento jurídico cumpla de manera ideal su objetivo. El problema es no hacerlo a través de las formas legales que corresponden. Implementar medios electrónicos en la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito conlleva inevitablemente cambios generales a la normativa de tránsito, cambios que no son posibles ni técnica ni legamente a través de un Acuerdo Municipal, lo cual queda comprobado del estudio y análisis de la normativa, la doctrina y de la misma información vertida en entrevistas por parte de los sujetos intervinientes en el acto objeto de estudio, lo que a su vez permite comprobar la hipótesis planteada.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. Estructura jerárquica del Orden Jurídico.....	1
1.1. El Ordenamiento Jurídico como elemento del Estado.....	1
1.2. Definición de Jerarquía Normativa.....	4
1.3. Antecedentes Históricos.....	7
1.4. Jerarquía de las Normas Jurídicas.....	15

CAPÍTULO II

2. La Norma Jurídica.....	23
2.1. Definición.....	23
2.2. Formas de creación de la Norma Jurídica.....	26
2.3. Ámbitos de validez de las Normas Jurídicas.....	32
2.4. Control Constitucional.....	35

CAPÍTULO III

3. Del Tránsito y su Regulación.....	45
3.1. Definición de Tránsito y conceptos afines.....	45
3.2. La Ley de Tránsito y sus Antecedentes.....	47
3.3. La Autoridad de Tránsito.....	51
3.4. Régimen sancionatorio en materia de tránsito.....	53

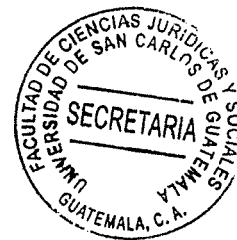
CAPÍTULO IV

4. Incorporación a la legislación guatemalteca de Medios Electrónicos para la regulación, control, ordenamiento y administración del Tránsito.....	57
--	----



4.1. Acuerdo COM-21-2021 del Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala.....	
4.2. Análisis del Acuerdo COM-21-2021 del Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala.....	59
4.3. Medios electrónicos que se pretenden incorporar a la legislación guatemalteca para la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito.....	65
4.4. Procedimiento legal viable para la incorporación de los medios electrónicos a la legislación guatemalteca para la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito.....	70
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	77
CONCLUSIONES.....	79
RECOMENDACIONES.....	81
BIBLIOGRAFÍA.....	83

INTRODUCCIÓN



El tema abordado en el trabajo de tesis fue seleccionado debido a que es de suma importancia resaltar de manera académica que constantemente se presentan dos fenómenos dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco: en primer lugar se presenta el fenómeno de la actualización de las normas jurídicas, la necesidad de actualizar normativas que si bien no son del todo obsoletas si es imperativo ajustarlas al progreso y evolución de la sociedad ampliándolas y complementándolas con mecanismos adecuados para el correcto actuar de la administración pública. El segundo fenómeno consiste en la forma en que se actualizan o se crean las normas jurídicas; en la mayoría de casos las nuevas normas resultan inaplicables debido a que no son plasmadas en el instrumento normativo adecuado (disposiciones administrativas), dispersando la regulación de un tema determinado, dejando lagunas legales o en el peor de los casos violentando la jerarquía normativa y los preceptos constitucionales, lo que a la larga crea sobre juridicidad y no normas verdaderamente vigentes y positivas.

Se alcanzaron los objetivos de la investigación. Se estableció que efectivamente es necesario modernizar la normativa de tránsito de manera que se puedan incorporar al ordenamiento jurídico guatemalteco los medios y herramientas electrónicas para la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito, estableciendo además que un cuerpo normativo como lo es un acuerdo municipal (reglamento administrativo) no es el instrumento adecuado para tal fin, por carecer de las características técnicas y legales que permitan realizar las reformas necesarias para la incorporación de los mismos, determinando asimismo cuáles son los medios formales idóneos para la incorporación de los medios electrónicos a la normativa guatemalteca.

La tesis se estructuró en cuatro capítulos: El primero desarrolla al Ordenamiento Jurídico y su estructura jerárquica, definiendo a éste elemento del Estado, presentando



la evolución histórica de la jerarquía normativa así como la forma en que están jerarquizadas las normas jurídicas; el segundo se centra en la Norma Jurídica, el proceso de creación de las normas, los ámbitos de validez de la norma jurídica así como el control de constitucionalidad de las mismas; el tercero desarrolla el tema del tránsito y su regulación, definiendo qué es el tránsito, estableciendo cómo está integrada la normativa de tránsito vigente y cuáles son sus antecedentes históricos, también se expone cómo es el régimen sancionatorio en materia de tránsito; el cuarto se centra en el contenido y análisis del Acuerdo COM-21-2021 del Consejo Municipal de la Ciudad de Guatemala, los medios y herramientas electrónicas que se pretenden incorporar a la legislación guatemalteca y se establece cuál es la forma legal viable para su correcta incorporación respetando la jerarquía del ordenamiento jurídico.

Se utilizó en la investigación el método deductivo para integrar y sintetizar las conclusiones extraídas del estudio de las normas y la doctrina aplicable, así como el método jurídico para establecer las formas legales idóneas para la incorporación de los medios tecnológicos a la normativa de tránsito. Para la recopilación de la información se utilizaron las técnicas de la entrevista y las fichas bibliográficas.

Se espera que el contenido de la investigación sea de utilizad para resaltar la importancia del análisis profundo de todas las perspectivas y factores que son determinantes en el proceso de creación de las normas jurídicas. El Estado, a través de sus distintos órganos e instituciones encargadas de la creación de las normas, está obligado a regular toda actividad dentro de la sociedad para procurar el orden, pero en éste afán de regular la actividad social no debe perderse en una actividad normativa mecánica sin el estudio adecuado de consecuencias y repercusiones de la norma. Se necesitan normas jurídicas de calidad para la correcta preservación del estado de derecho, la garantía del estricto cumplimiento de los preceptos de la Constitución Política de la República de Guatemala y la prevalencia del bien común.



CAPÍTULO I

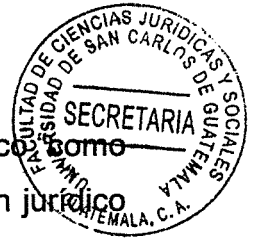
1. Estructura jerárquica del Orden Jurídico

Todo ordenamiento jurídico de un estado, para que cumpla con su función consistente en normar el actuar de su población, debe de estar bien estructurado de manera que, si bien es cierto toda norma legalmente creada debe acatarse, también deben de ajustarse a parámetros o lineamientos fundamentales que se encuentran contenidos en un cuerpo normativo supremo y mantener la correcta relación con los demás niveles normativos jerárquicamente hablando.

1.1. El Ordenamiento Jurídico como elemento del Estado

Cuando se habla del Estado, se define como aquel conjunto de personas que conforman una sociedad, que se encuentra asentado en un espacio físico determinado el cual se denomina territorio; organizado, estructurado y regido por un conjunto de normas que constituyen su ordenamiento jurídico, y que ha sido creado por un poder soberano (que radica en el pueblo) con la finalidad de alcanzar el bien común. Algunos autores y estudiosos opinan que es indispensable hablar de un elemento más sin el cual un estado no sería nada más que una organización aislada: el reconocimiento internacional.

Todos y cada uno de estos elementos que conforman un estado son indispensables, no obstante, existe uno que sirve de elemento de adhesión de todos los demás, elemento que funge como columna vertebral en el funcionamiento del estado, este es el Orden u Ordenamiento Jurídico.



Gerardo Prado (Refiriendo a Luis Sánchez Agesta) expone que el Orden Jurídico como elemento del Estado, es la organización de la unidad social a través del orden jurídico unitario. Esa unidad tiene su punto de partida en el conjunto de normas de carácter fundamental que forman la Constitución Política de un país, donde se establecen principios relacionados con el orden y con el régimen político imperante, cuya realización está en manos de funcionarios que ejercen el poder público (...) El Orden Jurídico como sistema constituye un todo coherente y sus partes son interdependientes entre sí pero logran configurar esa unidad completa que se desarrolla y lleva a cabo actividades mediante la labor de funcionarios, quienes están obligados a definir, realizar y garantizar ese orden, y cumplen así una función pública institucionalizada”.¹

Por tanto el Ordenamiento Jurídico conforma ese motor dentro del Estado, que mueve los engranajes del mismo y lo hace funcionar de tal manera que sin él, no tendría dirección ni rumbo, toda vez que nace de la voluntad soberana procedente del pueblo, quien a través del poder Constituyente da surgimiento a la norma fundamental o que a su vez permitirá surgir nueva normativa que si bien es cierto es independiente, sigue las directrices preestablecidas en la norma suprema las cuales no pueden entrar en conflicto. Así, este sistema de normas van regulando todas las actuaciones del Poder Público, que por medio de la soberanía radicada en cada uno de los miembros del pueblo ha sido delegada en los funcionarios públicos, quienes a su vez, por mandato constitucional deben de observar y proteger el marco legal en el cual se mantienen inmersos, todo con la finalidad de conservar la estabilidad y funcionabilidad del Estado.

Prado sintetiza su definición exponiendo: “el Orden Jurídico es el conjunto de normas jurídicas vigentes y positivas que se relacionan entre sí, que se encuentran escalonadas o jerarquizadas rigiendo cada momento de la vida del hombre y de las instituciones de toda clase en una nación determinada”. Y concluye, “No hay Estado sin Constitución”.

¹ Prado, Gerardo. Teoría del Estado. Pág. 115



Por tanto se establece que el orden jurídico busca regular toda actividad que se presente dentro de un estado, pero ¿Qué finalidad persigue? ¿En verdad es uno de los elementos más esenciales del Estado?

Hans Kelsen lo explica así: “El estado social deseado será provocado, o se tratará de provocarlo, enlazando a la conducta humana contradictoriamente opuesta a esta, un acto coactivo (esto es, la privación coactiva de un bien: la vida, la libertad, un valor económico) como consecuencia. Es notorio que con esto el orden jurídico parte del supuesto de que los hombres cuya conducta regula el Derecho, consideran este acto coactivo como un mal que procuran eludir. El fin de todo orden jurídico es, por tanto, motivar a los hombres a una conducta por la representación de ese mal que les amenaza para el caso de determinada conducta contraria. En esa motivación descansa la eficacia a que tiende el orden jurídico”.²

Se concluye por tanto, que el Ordenamiento Jurídico cumple una doble función: regular el funcionamiento del estado como institución, así como regular toda actividad de la sociedad que conforma al mismo, ordenar toda actividad en lo público como en lo privado, estableciendo modelos de conducta.

La eficacia del Ordenamiento Jurídico radica en lo que se conoce como el poder coactivo del estado, ya sea actuando de oficio a través de sus instituciones especializadas en la fiscalización y control, así como a solicitud de los interesados en virtud del derecho de petición que le asiste a cada persona, buscando que cada actuación se ajuste al marco legal preestablecido, teniendo de esta manera el estado la potestad de examinar las actuaciones, oír y dar participación a los interesados, revisar y comparar los hechos y el derecho, y emitir un juicio de valor aplicando la norma jurídica que corresponda y por tanto aplicando también a cada supuesto jurídico materializado

² Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho. Pág. 21



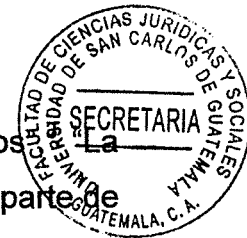
la correspondiente consecuencia de derecho, que puede ser aprobar, modificar o enmendar la actuación en cuanto a lo que contraría a la normativa legal, o bien puede consistir en rechazar la misma y cuando corresponda emitir una sanción moral o patrimonial, como reprimenda por alterar el *statu quo* que se espera o aspira alcanzar.

1.2. Definición de Jerarquía Normativa

Al respecto de definir la Jerarquía Normativa, diversos autores de la denominada Escuela Vienesana de Teoría del Derecho han aportado distintas acepciones que permiten comprenderla de mejor manera.

Adolf Merkl, jurista y filósofo austriaco define por vez primera la jerarquía normativa de la manera en que se entiende hoy día; el mismo Hans Kelsen le reconoció en la segunda edición de su obra *Hauptprobleme der Staatslehre* “el mérito de haber concebido y expuesto el orden jurídico como un sistema genético de normas jurídicas cuya concreción en forma escalonada, desde la Constitución, pasando por la ley y el reglamento y demás escalones intermedios hasta llegar a los actos individuales de ejecución”.

Así, Merkl establece que: “Todo tipo de norma jurídica se crea a partir de una regla autorizativa que contempla su creación y que determina su contenido y su forma; el proceso de producción jurídica que comienza en la Constitución, avanza a través de la ley, el reglamento, las sentencias judiciales, los actos administrativos y los negocios jurídicos, de la misma manera que la producción económica se produce desde la materia prima, pasando por el producto semielaborado hasta producir la mercancía dispuesta para el mercado. Por medio de esta vinculación se produce una especie de



orden escalonado entre los actos jurídicos condicionantes y los condicionados. La meta de Merkl es describir la estructura del ordenamiento jurídico, para lo cual parte de la base la comprensión del sistema de las fuentes del Derecho positivo y su relación recíproca. Esta relación es entendida por Merkl como una relación de supraordinación y subordinación para lo cual se utiliza la imagen de una “estructura escalonada”.⁴ Merkl por tanto establece que esa norma autorizativa (Constitución) se denomina de esta manera toda vez que en ella se plasman las condiciones y directrices sobre las cuales deben basarse todas las normas subsiguientes que surjan y que tendrán un orden escalonado de jerarquía; de cierta manera se dice que ésta norma superior autoriza y sirve de fundamento de las inferiores jerárquicamente hablando.

El jurista mexicano Eduardo García Máynez aporta al respecto: “Los preceptos que pertenecen a un sistema jurídico pueden ser del mismo o de diverso rango. En la primera hipótesis hay entre ellos una relación de coordinación; en la segunda, un nexo de supra o subordinación. La existencia de relaciones de este último tipo permite la ordenación escalonada de aquellos preceptos y revela, al propio tiempo, el fundamento de su validez”.⁵

Hans Kelsen califica la Jerarquía Normativa, desde el punto de vista de la generación de la norma como tal, como una singular particularidad del Derecho ya que “éste regula su propia creación; de manera que una norma jurídica regula el procedimiento en que es producida otra norma jurídica, y también, en diverso grado, el contenido de la norma a producirse, puesto que debido al carácter dinámico del Derecho una norma vale porque y en tanto fue producida en una forma determinada, esto es, en una forma determinada por la otra norma, ésta última representa para aquélla el fundamento de validez. La relación entre la norma determinante de la producción de otra y la norma producida en la forma fijada, puede presentarse con la imagen espacial del orden

³ Kucsko-Stadlmayer, Gabriele. *La contribución de Adolf Merkl a la Teoría Pura del Derecho*. Pág. 247

⁴ *Ibíd.*

⁵ García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Pág. 83

superior y del inferior. La norma que determina la producción es la más alta y la producida en la forma fijada es la norma más baja. El orden jurídico no es, por tanto, un sistema de normas jurídicas de igual jerarquía, situadas unas al lado de otras, por así decir, si no un orden gradado de diferentes capas de normas”.⁶

Así, los diversos autores coinciden en que la jerarquía normativa permite mantener un mejor control en el contenido de las normas jurídicas, toda vez que cada una debe seguir en congruencia a su inmediata superior, y a su vez servir de fundamento para su inmediata inferior, estableciendo de esa manera un sistema normativo bien cimentado y estructurado basados en principios fundamentales del Derecho plasmados en una norma primaria denominada Constitución, base y guía para el funcionamiento y todo el ordenamiento jurídico de un Estado.

Vale la pena agregar una última consideración importante por parte de Adolf Merkl, en el cual no solo se aprecia la Jerarquía Normativa desde el punto de vista de la creación de la norma, sino también desde el punto de vista de la eliminación de la misma de un ordenamiento jurídico, quedando de esta manera patentado lo anteriormente comentado, en cuanto a la congruencia entre cada uno de los distintos estratos jerárquicos: “El escalonamiento, sin embargo, se produce también desde otro punto de vista, considerando la fuerza derogatoria de las fuentes del Derecho particulares. En este caso se trata de la capacidad de derogar otras normas jurídicas. Según este criterio aparecen como normas jurídicas de rango superior aquellas que pueden derogar otras, pero que no pueden ser derogadas por éstas: así por ejemplo, la Constitución puede derogar una ley, pero no a la inversa”.⁷

De esta manera, una norma reglamentaria no podría de ninguna manera alterar, contrariar, mucho menos derogar contenido alguno de la norma ordinaria, mucho

⁶ Kelsen. Op. Cit. Pág. 51

⁷ Kucsko-Stadlmayer. Op. Cit. Pág. 247



menos de la norma constitucional toda vez que debe respetar el lugar y la función que la jerarquía le ha asignado.

1.3. Antecedentes históricos

Para poder hablar acerca de antecedentes históricos sobre la jerarquía dentro de un ordenamiento jurídico, debemos remontarnos a la historia misma del Estado y la evolución del Derecho, toda vez que en cada época de la historia era distinta la preponderancia que se le daba a la ley, dependiendo de las ideologías y formas de gobierno que imperaban. Para un mejor orden y síntesis se tomará de base la división de la historia del Estado que plantea Gerardo Prado.

- a) Derecho Natural: se considera la primera ley antes que toda ley escrita o positiva, toda vez que es inherente al hombre. Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, nos plantea que para saber qué leyes constituían el Derecho Natural, basta con ver al hombre en el momento mismo en que se encontró solo en el mundo, previo a que existieran las sociedades, y cómo el mundo recibió al hombre: Hostil.

“El hombre en el estado de la naturaleza tuvo la facultad de conocer antes que los conocimientos; y es evidente que sus primeras ideas no pudieron ser especulativas y que antes de buscar el origen de su ser, debió pensar en su conservación. El primer sentimiento del hombre no pudo ser otro que el de su debilidad; su timidez sería ilimitada; y si se necesitase una prueba experimental de la verdad de este aserto, nos la ofrecerían continuamente los hombres salvajes encontrados en los bosques, a los que todo les hace temblar y todo les hace huir”.⁸ Explica así el Barón

⁸ de Secondat, Charles Louis. *El Espíritu de las Leyes*. Pág. 4

que aunado al conocimiento, la primera ley natural que el hombre encontró fue la paz, seguida de la necesidad del alimento, misma que lleva a la supervivencia, atacarse y defenderse; ante la aceptación de su debilidad como individuo y la necesidad de preservarse del peligro surgiría la asociación con otros hombres y a su vez el deseo de mantener esta vida de sociedad. Entre más conoce el hombre, más valora: la libertad, la justicia, la propiedad, el bien común. Entre más se organizaba el hombre surgieron juntos el deseo de dominación, de guerra y de conquista.

- b) Época Antigua: Conforme el hombre avanzó, se unió a otros, formó sociedades, se organizó e instauró gobiernos y el poder de la ley fue tomando distintas concepciones. Rigió en esta época el Absolutismo (Con un sistema esclavista) impulsado en el Asia Oriental, el cual se caracterizaba “por la pretensión teórica de que el poder político del gobernante no estuviera sujeto a ninguna limitación institucional, fuera de la ley divina. Es un poder único desde el punto de vista formal, indivisible, inalienable y libre.

Los actos positivos del ejercicio del poder (legislación, administración y jurisdicción) se apoyan en la última instancia de decisión: la suprema monarquía”.⁹ Es decir, no hay más ley que la que emana del Rey quien en apariencia guía sus decisiones en la ley de los dioses. No hay más estado que el Rey y por tanto la autoridad para crear la norma y aplicarla recae en él, no existe voluntad más grande que la del Monarca. Se desprende de esta época la Teocracia, en la que el poder del soberano se asemejaba al poder divino.

Avanzando dentro de ésta misma época se llega a Grecia que sentaría bases filosóficas que posteriormente patentaría Roma (de donde proviene la idea del

⁹ Prado, Gerardo. Op. Cit. Pág. 69

Status), donde se encuentra que la base fundamental de las *Civitas* (ciudades estado) eran las familias, lideradas por el *Pater familias*, hombre libre quien ejercía el mando sobre todas las personas que conformaban la familia y administraba los bienes, también tenía poder de decisión sobre sus hijos sujetos a su voluntad, las mujeres y los esclavos. Todo esto en base a *Ius Naturale* que le asistía a cada ciudadano.

“Entre dichos ciudadanos si se otorgaba el poder en plenitud a uno solo de ellos, el príncipe, que colocado en la posición más alta de la sociedad política ejercía ese poder de manera absoluta, transmitido por el pueblo a través de la *Lex Regia* o sea el veredicto del rey por sobre las costumbres, por la ley escrita que tenía poder sancionador del instrumento jurídico, aparte él era el gendarme de mantener la *pax deorum* entre la comunidad y los dioses”. Indica Prado.

Así, Roma llegó a ser una república y posteriormente un imperio, debido a que fue evolucionando en sus instituciones hasta instaurar un gobierno mixto, antecedente de la división de poderes, a través de los Cónsules que representaban a la monarquía, El Senado que representaba a la aristocracia y los Comicios o Asambleas Populares representando la democracia, teniendo como fundamento que la verdadera ley era la razón, que solo se encuentra en la Ley Natural.

- c) Época Intermedia: A raíz del surgimiento del Cristianismo y su creciente inspiración en todos los ámbitos, el derecho también se ve afectado provocando una nueva evolución conforme avanzan los siglos y el Imperio Romano llega a su época de mayor auge. La Ley Natural sigue dominando ahora más que nunca la escala de valores del derecho, toda vez que la naturaleza es limpia y pulcra porque proviene de Dios, y todo lo que crea Dios es perfecto. San Ambrosio decía: “La Ley Natural no se escribe porque es innata, ni se aprende por el estudio, puesto que fluye en el

corazón de los hombres como si manase de una fuente natural y es recogida por la inteligencia humana”

Surge entonces uno de los filósofos más representativos de la historia, San Agustín o Agustín de Hipona quien apunta a un origen divino del Estado y a la necesidad inmersa en la naturaleza humana de la existencia del mismo. Apunta también a que la Justicia se deriva de la potestad eclesiástica y no de los civiles. Derivado de estas ideas donde la Iglesia creciente adquiría poder “se acentuó un dualismo que significaba la existencia del poder soberano, a cuyo lado existía la justicia popular, que fue perdiendo terreno y el poder se dividió en tantas posiciones como señores feudales surgían en la comunidad política. Esto dio lugar a una lucha del poder real para controlar esa disgregación que, en última instancia, fue el origen de una autonomía e independencia total de las ciudades”. Cómo lo indica Prado.

Esto daría surgimiento a una nueva forma de gobierno y sistema político-económico: El Feudalismo; ya que se pretendía evitar cualquier crisis al existir cierto tipo de vacío de poder. Es a partir de ésta época, la Edad Media, durante la cual se da una pugna política entre el Pontificado y el Imperio, derivado de ciertos poderes especiales que la iglesia conservaba en cuanto a dar legitimidad a quien ostentaba el mando, a las cabezas del Gobierno.

A través del feudalismo una persona libre llamada señor feudal concedía a otra persona libre denominada vasallo una cantidad determinada de tierras denominadas feudos, a especie de concesión a cambio de que las administrara por una cierta cuota de poder, el vasallo a su vez poseía siervos quienes trabajaban la tierra a favor del señor feudal, quien a cambio ofrecía sustento y paz, todo esto en un sistema de producción desproporcionado y desigual entre cada uno de los estratos sociales.

Siendo el Imperio Romano un Estado multireligioso, multicultural y multiétnico (derivado de tantos años de conquista y anexión de diversos territorios), permitió el surgimiento de grandes pensadores como Santo Tomás o Tomás de Aquino, quien establecía que "la monarquía era la mejor forma de gobierno, debido a su unidad y por parecerse al Reino de Dios, aunque no apoya la monarquía absoluta, sino a través de un gobierno mixto en donde aparece el monarca, la democracia y la aristocracia".¹⁰ En este caso la estructura de la ley queda, como máximo escalón la Ley Eterna, a la cual están supeditadas las voluntades de todos los seres, ya que se basa en la razón, la sabiduría que viene de lo divino y por tanto deben de ajustarse todas las decisiones políticas, toda relación entre el Estado y el Derecho, y por tanto las leyes positivas de los hombres.

- d) Época Moderna: Con una edad media que dividió territorios en tantos señores feudales como pudieran ser posibles, era necesario volver a la idea unitaria de Estado, dando paso a un periodo de tiempo denominado Renacimiento, y vaya si no, ya que marca el resurgir del hombre, con ideas nuevas, como las de Nicolás Maquiavelo, quien introduce conceptos novedosos como el de la soberanía, dando pie al Estado Moderno.

Maquiavelo expone: "Al haber surgido una lucha entre el Estado y la Iglesia, ésta se resuelve a favor del Estado y la Iglesia se quedó relegada a su esfera de acción y dice Georg Jellinek que nace el absolutismo como la solución apropiada para realizar la unidad del Estado desde el punto de vista territorial, ya que el territorio quedó bajo un mismo poder y también desde un punto de vista administrativo porque se aplicó un mismo régimen para la estructura de la comunidad política; se establece, así mismo, una nivelación social pues desaparece la sociedad feudal que estaba integrada por estratos y los ciudadanos llegan a tener, en principio, una igualdad jurídica (...) El principio de igualdad ante la ley establece que todos los

¹⁰ *Ibíd.* Pág. 85

seres humanos son iguales ante la ley, sin que existan privilegios ni prerrogativas de sangre o títulos nobiliarios, es un principio esencial de la democracia”. Refiere Prado.

De esta manera se ven características importantes que definen al Estado Moderno, tales como la unidad, la organización constitucional y la autolimitación estatal, lo que se traduce en límites al poder público frente a derechos propios de cada ciudadano, lo que se traduce en garantías individuales que son esenciales hoy día en todo ordenamiento jurídico. Los ideales de Jean Jaques Rousseau de establecer un pacto social, un acuerdo contractual entre el poder gobernante y los gobernados en el cual estos le ceden ciertas libertades y potestades en favor de su protección y del bienestar social, influiría en los acontecimientos que permitirían dar forma al Estado como se conoce en la actualidad.

El punto crítico de ésta época, y que marca el nuevo rumbo en cuanto a la escala de valores jurídicos de un ordenamiento legal, se da en Francia, con la denominada Revolución Francesa, periodo convulso durante el cual se socavó la monarquía permitiendo que diversos grupos del pueblo pudieran refundar las bases de un sistema de gobierno para que fuere más ecuánime, dando pie al surgimiento del Constitucionalismo.

John Locke establece que el hombre es plenamente libre para disponer de su vida y de sus posesiones como su razón mejor se lo indique, únicamente limitado por la ley natural, sin depender de la voluntad de ningún otro hombre, todos los hombres son iguales y ninguno tiene mayor influencia sobre otro; recalca que la autoridad del soberano no proviene de ninguna voluntad divina sino de un proceso social e histórico. De estos pensamientos y acontecimientos sociales surgen los ideales que inspiran la gran mayoría, si no todas las Constituciones que existen hoy día y que

desarrollan otros igual de primordiales y fundamentales para la existencia organización de un Estado: Libertad, Igualdad y Fraternidad.

Así el papel de esa norma fundamental en la que se plasma el contrato social entre gobernantes y gobernados, llamada Constitución, toma la importancia que actualmente tiene, toda vez que se traduce en el documento base y esencial de todo estado y sistema político, intrínsecamente relacionado a la dignidad humana por cuanto contiene aquellos derechos que dentro de un ordenamiento jurídico tienen la categoría de tutelares y garantistas del bien común.

Como bien lo indica Prado haciendo referencia a Platón en su tratado La República: donde nace una necesidad surge un derecho. De este modo, las pocas monarquías que sobrevivieron a esta época de transformación tuvieron que hacer variaciones y convertirse en Monarquías Constitucionales (Como el caso de Gran Bretaña) en la cual el Rey juega un papel intermedio como Jefe de Estado y los demás funcionarios que son electos de forma democrática fungen la Jefatura de Gobierno (Primer Ministro) y los controles interorgánicos (Parlamento/Senado). Estos cambios dieron paso a lo que conocemos como Teoría de Separación de Poderes, característica fundamental en un Estado de Derecho.

Es a partir del surgimiento de las Constituciones primero en Europa y posteriormente en América (Estados Unidos) que se plantea qué estructura debe tener un ordenamiento jurídico, qué norma prevalece. Al respecto comenta García Máñez: "El Problema del orden jerárquico normativo fue planteado por vez primera en la Edad Media, siendo poco más tarde relegado al olvido. En los tiempos modernos, Bierling resucitó la vieja cuestión. El mencionado jurista analiza la posibilidad de establecer una jerarquización de los preceptos del derecho, y considera ya, como partes constitutivas del orden jurídico, no solamente la totalidad

de las normas en vigor, si no la individualización de éstas en actos como testamentos, resoluciones administrativas, los contratos y las sentencias judiciales. El desenvolvimiento de las ideas de Bierling y la creación de la teoría jerárquica de las normas débense al profesor vienés Adolph Merkl. Hans Kelsen ha incorporado a su sistema la teoría de su colega, y el profesor Verdross, otro representante de la misma escuela, ha llevado a cabo interesantes trabajos sobre el propio tema”.

De esta manera, los estudios e ideas de la Escuela Vienesana nos permitieron ordenar escalonadamente las normas jurídicas del modo en que se estudia en la actualidad en el Derecho, colocando en la cúspide la norma primaria y fundamental denominada Constitución, que es fuente de las que se encuentran en los escalafones subsiguientes: la norma ordinaria, la norma reglamentaria, y la norma individualizada.

- e) Neoconstitucionalismo: Esta etapa relativamente nueva tiene lugar en Europa, principalmente en la época post segunda guerra mundial, en la cual no solo las ciudades y sus pueblos tuvieron que resurgir de las cenizas, también el derecho debió levantarse y renovarse permitiendo el surgimiento de lo que se conoce como Justicia Constitucional, y por ende de los órganos competentes de conocerla: los Tribunales Constitucionales.

Es en esta etapa donde se llega a comprender plenamente la importancia de la Constitución, como fuente de principios, valores y garantías, no ideales, que constituyen la norma fundamental del derecho, y que como tal se traduce en el respaldo del Estado y sus actividades. “Se puede vislumbrar que el neoconstitucionalismo se convierte en una plataforma de conocimiento para describir diversos fenómenos, como son las Constituciones con contenidos, el

control de constitucionalidad, la relación entre el derecho y la moral, la eficacia jurídica de las Constituciones”.¹¹

Es a través de esta corriente que también surge el denominado Bloque de Constitucionalidad el cual queda constituido por “aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución Política”.¹² De esta manera se puede integrar a la normativa jurídica todas las garantías inherentes al ser humano que el mismo Estado ha ratificado a través de tratados y convenios internacionales y que permiten cumplir con el fin orgánico del mismo, que es el bienestar social, el bien común que debe siempre predominar sobre el particular.

1.4. Jerarquía de las Normas Jurídicas

“La jerarquía de las normas jurídicas, está determinada por la importancia que cada una tiene con relación a las demás normas jurídicas. Esta importancia está sujeta a aspectos de tipo formal en cuanto a su creación, a contenido general, y especial, a desarrollo y aplicación, elementos que debemos tomar en cuenta en el tratamiento del tema”.¹³ Como refiere Kelsen en su obra, Teoría Pura del Derecho, la jerarquía de las normas puede visualizarse como capas ordenadas en distintos grados, cuya unidad queda validada por una íntima conexión que existe entre ellas que no es ni más ni menos que la fundamentación de una con la otra, una norma situada en un estrato fundamenta su validez en la inmediata superior, y así hasta remitirnos al supremo

¹¹ Romero Martínez, Juan Manuel. Estudios sobre la Argumentación Jurídica Principalista. Bases para la toma de decisiones judiciales. Pág. 19

¹² Palencia Orellana. Irma Elizabeth. Mecanismos que posibilitan la protección de los Derechos Humanos y las garantías fundamentales para el acceso a la justicia. Pág. 4

¹³ López Aguilar, Santiago. Introducción al Estudio del Derecho - Tomo 1. Pág. 115

fundamento de validez, el sostén de la unidad de cada uno de los actos creadores de norma jurídica, la Constitución.

De esta manera se estudian, aplican y encuentran organizadas las normas jurídicas en la actualidad empezando con la norma que contiene el fundamento de todo ordenamiento jurídico dentro de un estado, hasta culminar con las normas de aplicación particular.

- a) Norma Constitucional: En primer lugar, sobre todo el ordenamiento jurídico y como fuente del resto de normas del mismo, se encuentra a la constitución política de un estado que puede recibir diversos nombres como Carta Política, Carta Fundamental, Carta Magna, y en nuestro caso Constitución Política de la República de Guatemala.

“Podemos decir que la constitución es la ley principal que establece garantías básicas para los gobernados, organiza la estructura de gobierno, fijando las atribuciones de los gobernantes, y alguna forma de control de sus actos, a través de los recursos. Como ley superior en la jerarquía normativa, todo el resto del ordenamiento jurídico tiene que partir de sus principios generales, considerándose inconstitucional cualquier norma jurídica inferior que contraría sus principios”.¹⁴ Al Respecto Kelsen indica “La más alta grada jurídico-positiva representa la constitución, tomada en el sentido material del vocablo, cuya función esencial consiste en regular los órganos y el procedimiento de la producción jurídica general, es decir, de la legislación”.

¹⁴ *Ibíd.* Pág. 115.

De esta manera el término Constitución alude a su significado literal, referente a la acción de fundar algo, o bien a la manera en que está compuesto algo o la forma en que se estructuran sus elementos; la Constitución nos presenta la guía básica de los derechos y garantías fundamentales de todo hombre, nacional o no, que se encuentre dentro de los límites territoriales del Estado, mismo que define, estructura y delimita la misma norma fundamental, he ahí el carácter de Norma Constitutiva del Estado, describiendo de qué manera se organiza y cuál es su finalidad, así como la manera en que se puede desarrollar ampliamente cada uno de los preceptos instituidos en su contenido, la forma en que pueden o no ser modificados, y los procedimientos de defensa en caso de ser violentados.

Debido a los aportes del Neoconstitucionalismo surge el denominado Bloque de Constitucionalidad, que permita integrar al ordenamiento jurídico la normativa que se encuentra en los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado de Guatemala en materia de derechos humanos.

Existen dos criterios que son los que más comúnmente se aceptan, y es debido a ello y por razones meramente académicas que será colocada la normativa internacional en este apartado. El primer criterio (Criterio Moderno) indica que los tratados y convenios internacionales están a la par de la Constitución (he ahí el nombre de Bloque Constitucional) toda vez que se reconoce la rigidez de los derechos humanos, y que son susceptibles de ser superados; este criterio se basa en lo que estipula la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en el Artículo 27 que establece "El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado".

Se suma a la Convención de Viena lo establecido en los Artículos 44 y 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala que indican: Artículo 44 "Derechos inherentes a la persona humana. Los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana". Artículo 46 "Preeminencia del Derecho Internacional. Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno".

Desprendido del Artículo 46 constitucional se ubica el segundo criterio (Criterio Tradicional) que indica que los tratados y convenios internacionales se encuentran debajo de la Constitución, pero arriba de las leyes ordinarias emitidas por el congreso, esto en base a que así define jurisprudencialmente la Corte de Constitucionalidad en su expediente número 131-95 al derecho interno y en base a la jerarquía constitucional que establece el Artículo 175 de la Constitución. No obstante la existencia de los dos criterios, debido a los avances que ha tenido el Derecho otorgando cada vez más importancia a la protección y dignificación del ser humano, el criterio moderno ha ido predominando con el transcurrir del tiempo en el campo de la justicia constitucional.

- b) Norma Ordinaria: El segundo escalón, por debajo de la norma constitucional, corresponde a las normas ordinarias, las cuales están conformadas por aquel conjunto de normas jurídicas que desarrollan los principios establecidos en la norma fundamental o constitucional, teniendo un carácter general, regulando en su mayoría aspectos orgánicos o de organización de los poderes del Estado, así como una serie de conductas de los particulares. Por lo general, la norma ordinaria es creada a través del órgano legislativo permanente del Estado, en nuestro caso el Congreso de la República, sin embargo dentro de esta capa del ordenamiento

jurídico también encontramos normas que son emanadas de distintos órganos y que contienen normativa ordinaria.

En primer lugar se encuentran los decretos de carácter constitucional, los cuales son emitidos por la misma Asamblea Nacional Constituyente que creó la constitución, esto únicamente ocurre en los casos en que se integra una asamblea constituyente como consecuencia de un golpe de estado o una revolución como es el caso de Guatemala que en su ordenamiento cuenta con cuatro cuerpos normativos de este tipo: Decreto número 7 Ley de Orden Público, Decreto número 9 Ley de Emisión del Pensamiento, Decreto 1-85 Ley Electoral y de Partidos Políticos, y Decreto 1-86 Ley de Amparo, Exhibición personal y de Constitucionalidad.

En segundo lugar se encuentran los Decretos del Congreso de la República (conocidos como decretos formales) que, como se establecía al principio, es la forma común de creación y conforman la gran mayoría de la normativa ordinaria, los cuales se emiten a través del proceso legislativo que establece la norma constitucional como directriz para la creación de la norma, el cual consta de siete etapas o momentos relevantes: la presentación (del proyecto de iniciativa de ley), la discusión, la aprobación, la sanción, la promulgación, la publicación, y la vigencia.

En tercer lugar se encuentran los Decretos Ley, denominados Leyes Materiales, estos no son emanados del órgano del Estado que corresponde (Legislativo), sino del Poder Ejecutivo en virtud de una circunstancia excepcional, la cual se manifiesta al momento de un rompimiento del orden estatal y constitucional a través de un golpe de estado o gobierno de facto. Cabe resaltar que esta circunstancia se establecerá previamente a la emisión de la normativa a través de lo que se conoce como Proclama o Estatuto de Gobierno, de manera tal, que una vez que sea reestablecido el orden Constitucional, corresponderá al Organismo Legislativo

(Congreso/Asamblea Nacional Constituyente) la ratificación de la normativa que haya sido aprobada siempre y cuando no contravenga el bien común.

En el caso de Guatemala se encuentran ejemplos en la normativa que se creó a partir del año 1982 y que queda validada por la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 y se encuentra vigente. Dentro de estos decretos se puede mencionar: Decreto Ley número 106 Código Civil, Decreto Ley número 107 Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto Ley número 125-83 Ley de Rectificación de Áreas.

En cuarto lugar se encuentran los Decretos Gubernativos, específicamente los Decretos de Estado de Emergencia, los cuales son resoluciones del Poder Ejecutivo con normas tanto de carácter general como particular, emitidas en el ejercicio de su función administrativa investida constitucionalmente, con carácter de temporal en virtud de circunstancias excepcionales reguladas tanto por la norma constitucional como por la Ley de Orden Público. Estas normas surgen de acuerdo a la gravedad de las circunstancias y estarán gradadas en función de las facultades y medidas que permiten tomar de la siguiente manera: Estado de Prevención, Estado de Alarma, Estado de Calamidad Pública y Estado de Sitio. Cabe resaltar que las normas que sean emitidas en virtud de los últimos tres estados, necesitan del conocimiento del Congreso de la República para que sean aprobadas, o si fuera el caso, improbadas o modificadas.

- c) Norma Reglamentaria: López Aguilar indica que “Las normas jurídicas reglamentarias, tienen como objetivo fundamental, fijar los mecanismos más adecuados para la aplicación de las leyes ordinarias, siendo atribución de los tres organismos de estado, en donde estos funcionan”. “Las normas generales que no emanan del parlamento sino de una autoridad administrativa, son designados como

reglamentos, y son reglamentos ejecutores de leyes o supletorios de leyes”.¹⁵ Se puede decir entonces que son normas jurídicas destinadas a ejecutar lo que prescriben las leyes (ordinarias) o a ejecutar atribuciones o facultades que la Constitución establece.

En Guatemala los tres organismos del estado poseen la facultad de reglamentar su propio funcionamiento respetando lo que la norma constitucional establece, sin embargo es en el Organismo Ejecutivo sobre quien recae mayormente la responsabilidad de reglamentar, debido a la función de ejecutar y velar que se cumpla la ley como consta en la Constitución en el Artículo 183 Funciones del Presidente de la República. De esta manera encontramos Reglamentos Jurídicos (emitidos por el poder ejecutivo) los cuales pretenden desarrollar el contenido de una ley y que tiene el carácter de general, y los Reglamentos Administrativos que contienen disposiciones emitidas por los órganos administrativos que tienen la facultad de desarrollar su propia competencia.

La norma reglamentaria puede emitirse a través de distintos cuerpos normativos denominados Acuerdos los cuales podrán ser: Acuerdos Gubernativos para el caso de los Reglamentos Jurídicos, Acuerdos Ministeriales, Acuerdos emitidos por las entidades descentralizadas y autónomas, y los Acuerdos emitidos por los distintos órganos independientes del Estado (Acuerdos de la Corte de Constitucionalidad, Reglamentos del Tribunal Supremo Electoral, entre otros) constituyendo estos tres últimos acuerdos los Reglamentos Administrativos.

- d) Normas Individualizadas: “Las normas jurídicas individualizadas son de aplicación particular, es decir, se aplican a personas determinadas, que hablando en términos procesales o contractuales, diríamos las partes. Entre esta clase de normas

¹⁵ Kelsen. Teoría Pura del Derecho. Pág. 53.

podemos citar: los contratos, los convenios de trabajo y las sentencias. (...) Las normas individualizadas ocupan en la jerarquía normativa el último lugar, ya que estas son producto de la aplicación de las que le anteceden en esa jerarquía y además por lo limitado de su aplicación”.¹⁶ Como su nombre lo dice, las normas individualizadas son literalmente directrices dirigidas a un individuo o individuos en particular.

Al analizar el resto de normas encontradas en las distintas capas de la jerarquía normativa, se encuentran normas en las que no existe un actor determinado o identificado plenamente sino que van dirigidas a la generalidad o a un grupo en específico, con supuestos jurídicos hasta cierto punto abstractos ya que describen modelos de conductas permisibles o no, que no se materializan hasta que un sujeto determinado le da cumplimiento a las mismas.

En el caso de las normas individualizadas se encuentra todo lo contrario, es la materialización de las normas, que se encuentran jerárquicamente por encima, en una situación determinada y a un sujeto o sujetos plenamente identificados, es acá donde toma forma y cuerpo cada supuesto jurídico dando vida a su respectiva consecuencia de derecho. Por ello ocupan el bloque más bajo de la estructura, toda vez que su campo de aplicación se ve reducido.

¹⁶ López Aguilar. Op. Cit. Pág. 125.

CAPÍTULO II

2. La Norma Jurídica

Se estableció previamente que para que un estado pueda organizarse institucionalmente hablando y para que preserve el orden en su organización, así como la paz social entre su población, debe existir un ordenamiento jurídico debidamente jerarquizado que regule toda actividad del poder público y de la sociedad. Este ordenamiento jurídico está conformado por normas de carácter jurídico, las cuales para que tengan plena validez y sean positivas dentro del ordenamiento deben de ser creadas de la manera en que ha sido preestablecida en la normativa constitucional, surtiendo efectos según la jerarquía que esta tenga y con un contenido que debe estar enmarcado dentro de los parámetros que la Constitución establece, caso contrario la misma regula los mecanismos para que sea expulsada del orden normativo del Estado.

2.1. Definición

Establecido que el ordenamiento jurídico está compuesto por una serie de normas jurídicas, corresponde definir el concepto. Etimológicamente la palabra norma proviene del latín *norma* que hacía referencia a un instrumento a modo de regla (escuadra) que utilizaban los carpinteros para verificar los ángulos rectos de las piezas de madera, es decir era utilizada para establecer una medida que debía ser observada en el oficio. “La palabra norma suele usársele como sinónimo de pauta, regla, precepto, orden, mandato, disposición, todos los vocablos con el denominador común de aludir a medios de control creados por la sociedad para su organización y desarrollo”.¹⁷ Se define así la norma como una directriz, una serie de modelos conductuales que deben ser observados para mantener una mejor convivencia social y también un orden.

¹⁷ Sandoval Arqueta, María Elisa. Elementos Fundamentales de la Ciencia del Derecho I. Pág. 71

“La palabra norma suele usarse en dos sentidos: uno amplio y otro estricto: *lato sensu* aplicase a toda regla de comportamiento, obligatoria o no; *stricto sensu* corresponde a la que impone deberes o confiere derechos. Las reglas prácticas cuyo cumplimiento es potestativo se llaman reglas técnicas. A las que tiene carácter obligatorio o son atributivas de facultades les damos el nombre de normas. Éstas imponen deberes o conceden derechos”.¹⁸

De esta manera se puede distinguir entre las normas cuya observancia es relativa o subjetiva, tales como las normas o convencionalismos sociales, las normas morales o las religiosas, las cuales no tienen mayor trascendencia ni coercibilidad, y las normas de carácter obligatorio, denominadas normas jurídicas, que tienen una función no solo de organización y protección de la sociedad, sino que además conceden ciertos beneficios y calidades inherentes al ser humano e imponen cargas y responsabilidades como miembros de un conglomerado social perteneciente a un Estado, esto en pro de un beneficio colectivo, del bien común. De tal manera que son este tipo de normas las que importan al Derecho y al Estado por formar parte de uno de sus elementos constitutivos y porque rige sobre todos sin distinción alguna.

La norma jurídica es un constructo lógico que encuentra su fuente en aspectos de carácter histórico, político, económico y social, que contiene disposiciones de carácter obligatorio cuyo fin es mantener orden y control de toda actividad pública y privada dentro de un determinado conglomerado de personas. “Denomínase así a la significación lógica creada según ciertos procedimientos instituidos por una comunidad jurídica y que, como manifestación unificada de voluntad de ésta, formalmente expresada a través de sus órganos e instancias productoras, regula la conducta humana en un tiempo y lugar definidos, prescribiendo a los individuos, frente a determinadas circunstancias condicionantes, deberes y facultades, y estableciendo una

¹⁸ García Máynez. Op. Cit. Pág. 5

o más sanciones coactivas para el supuesto de que dichos deberes no sean cumplidos”.¹⁹

René Arturo Villegas Lara, refiriendo a Luis Muñoz expone: “La norma jurídica es aquella que fija la ordenación lógica de las obligaciones o deberes y de las facultades privativas del ser humano para la consecución de sus fines, y de aquellas reglas que imponen la exigibilidad de las relaciones esenciales a la vida de la sociedad constituida”. Y agrega, “La norma jurídica es así el objeto por medio del cual el Derecho ordena el funcionamiento de la conducta intersubjetiva, lo que garantiza con el imperio que ejerce el Estado, para hacer que los destinatarios la cumplan”.²⁰

Se determina de esta manera que la norma jurídica es el medio por el cual el Derecho, a través de construcciones lógicas, establece modelos de conducta ideales para mantener la paz y el orden social, para aplicar la justicia, para lograr los objetivos del Estado, otorgando libertades e imponiendo restricciones; estos juicios normativos que son emitidos por los órganos encargados de la función legislativa tienen características que la distinguen de cualquier otra norma las cuales son:

- a) La heteronomía, es decir que la norma jurídica es creada por una voluntad ajena (la del Estado) a la de quien está destinada, voluntad que se impone en cumplimiento de una obligación protectora y garantista del bienestar social;
- b) La exterioridad, puesto que la norma jurídica regula todo acto que tenga impacto en el mundo material, toda consumación de lo que la misma prescribe a través de

¹⁹ Ossorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Pág. 488

²⁰ Villegas Lara, René Arturo. *Temas de Introducción al estudio del Derecho y de Teoría General del Derecho*. Pág. 150

realización de actos externos, sin prestar importancia a lo que el hombre piense toda vez no lo materialice;

- c) La bilateralidad, toda vez que el valor supremo del Derecho es la justicia, y para que exista la misma debe de existir también igualdad de condiciones; por cada derecho que se otorga surge una obligación, frente a cada acreedor de un derecho existe un obligado ante el cual se puede exigir el cumplimiento del mismo; y
- d) La coercibilidad, sobre la cual radica la principal distinción entre la norma jurídica de las demás normas. La norma jurídica es de carácter obligatoria, es exigible su cumplimiento, y la misma regula los procedimientos para su aplicación, permitiendo inclusive el uso de la fuerza.

2.2. Formas de creación de la Norma Jurídica

Al definir la norma jurídica, se encuentra en la definición misma que ésta es una construcción lógica creada por el Estado, quien manifiesta su voluntad a través de ella, y para esta tarea en particular todo estado moderno cuenta con un organismo especializado que ha sido investido por su norma constitucional con la función de legislar, en el caso de Guatemala dicho órgano se denomina Congreso de la República. Es el Congreso quien por excelencia se encarga de la función legislativa del país, pero tal y como se estableció en el capítulo anterior, también existen otros órganos del estado que pueden emitir normas jurídicas en función de las atribuciones que la misma Constitución les ha establecido, y es en base a esto y a la jerarquía que las mismas normas tienen que se determina el alcance que éstas pueden llegar a tener.

La explicación y estudio del capítulo está centrada en la creación de dos tipos específicos de norma jurídica: Las normas Ordinarias y las normas Reglamentarias.

La gran mayoría de la norma ordinaria, como se estableció previamente, surge a través de los denominados decretos formales, emitidos por el Congreso de la República por medio del proceso legislativo, mismo que encuentra su fundamento en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, fundamento que nos permite ordenar el proceso en siete etapas centrales para un mejor análisis y estudio.

- I. Presentación: En virtud de la atribución que otorga la Constitución Política de Guatemala en el Artículo 174 para la formación de leyes, se establece que tienen iniciativa los tres organismos del Estado (los diputados al congreso, el Organismo Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia), la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral. Dicha iniciativa debe ser presentada al Congreso en Dirección Legislativa siguiendo los lineamientos que la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece en el Artículo 109: redactado en forma de decreto, contener una parte considerativa y una expositiva así como una exposición de motivos, acompañar información técnica que fundamente la iniciativa, adjuntar una copia en digital editable.

El presidente del Congreso de la República debe presentar a la Junta de Jefes de bloque la iniciativa para que se agende en el orden del día su conocimiento. Se remite la iniciativa a la respectiva comisión de trabajo que le corresponda para que ésta analice su pertinencia, conveniencia y constitucionalidad. Dicha comisión debe emitir su dictamen firmado por cada uno de sus integrantes en un plazo que no exceda de 45 días hábiles según establece la ley en el Artículo 40, el cual se remite a Dirección Legislativa para el registro de las fases del proceso legislativo. Dicho

dictamen puede emitirse en dos sentidos: si se emite en sentido favorable pasará junto a la iniciativa al Pleno del Congreso para su conocimiento y discusión; si es desfavorable o negativo este se someterá a conocimiento del Pleno para que sea aprobado y por tanto la iniciativa se desecha y sus antecedentes se archivan, si no se aprobara el dictamen negativo la iniciativa retornará a la comisión para un nuevo estudio según establece el Artículo 44.

- II. Discusión: La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 176 que el proyecto de ley (como la ley denomina en esta etapa a la iniciativa) debe ponerse en discusión ante el Pleno en tres sesiones celebradas en distinto día, durante las cuales se pueden hacer las observaciones y enmiendas que se consideren necesarias. En los dos primeros debates se discute en términos generales observando la constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto de ley y después del tercer debate se votará si se sigue discutiendo artículo por artículo o se desecha el proyecto, toda vez que establece la Constitución que no se podrá votar hasta que no se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión.

Después de tener por suficientemente discutido en tercer debate, si el proyecto consistiera en reformas a una ley constitucional, se debe recabar dictamen de la Corte de Constitucionalidad como lo establece el Artículo 175 de la Constitución y el Artículo 123 de la Ley.

- III. Aprobación: Una vez el proyecto de ley se tenga por suficientemente discutido en su tercer debate, se procede a la votación artículo por artículo. La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 159 que las resoluciones del Congreso serán tomadas por el voto de la mayoría absoluta, es decir la mitad más uno del total de diputados (81) salvo disposiciones específicas

en que se requiera mayoría calificada (dos terceras partes del total de diputados). Aprobado el proyecto de ley se le asigna su numeración y se envía a la Comisión de Estilo para su redacción final; una vez revisado y sin objeciones se remitirá al Organismo Ejecutivo para su sanción en un plazo no mayor de diez días.

- IV. Sanción: Esta fase significa aceptación de un proyecto de ley por parte del Organismo Ejecutivo, tiene la investidura de sancionar las leyes el Presidente de la República en Consejo de Ministros (el Artículo 182 de la Constitución establece que el Presidente actuará siempre con los ministros en consejo o separadamente con uno o más de ellos). Sancionado el proyecto de ley pasa a denominarse Decreto. La Constitución Política de la República de Guatemala también faculta al Presidente a vetar un proyecto de ley si a su juicio no fuere conveniente, oportuno o incluso constitucional, para lo cual debe devolverlo al Congreso con las observaciones pertinentes, esto dentro de los 15 días siguientes de haberlo recibido.

Devuelto el decreto vetado al Congreso, corre el plazo de 30 días para ponerlo en conocimiento del Pleno, pudiendo aceptar las razones del veto, rechazarlo o reconsiderarlo y remitiendo de nuevo a las comisiones de trabajo para un nuevo estudio, incluso podrá enmendarse el decreto se estima conveniente. Estudiadas las razones del veto se pondrá a discusión el mismo y si no fueren aceptadas el Congreso podrá rechazarlas por el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros quedando el Organismo Ejecutivo obligado a sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días siguientes, de no acatar la disposición la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no exceda de tres días. Todo esto de acuerdo a los Artículos 177 al 179 Constitucionales, así como los Artículos 129 al 133 de la Ley Orgánica del Congreso de la República.

- V. Promulgación: Esta etapa podría entenderse de poca trascendencia, llegando a interpretarse que se encuentra inmersa dentro de la sanción, incluso se puede no llegar a considerar una etapa aparte y darle más un sentido simbólico y formalista, sin embargo es bastante significativa y tiene fundamento en la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 183 literal e) al establecer que el Presidente de la República tiene la función no solo de sancionar, sino también de promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes. Es a través de la Promulgación que el Presidente de la República (actuando conjuntamente con sus ministros) da la orden de que las disposiciones contenidas en la norma legal creada sean publicadas, observadas y ejecutadas. Es el mandato que una ley sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria.
- VI. Publicación: Es el acto de poner en conocimiento general un hecho, de divulgar o difundir un mensaje, en este caso poner de conocimiento a la sociedad una nueva norma legal que debe ser observada y cumplida. La forma de hacer pública la emisión de una nueva normativa es a través de la publicación de la misma en el Diario Oficial.
- VII. Vigencia: Es el tiempo durante el cual una ley está en vigor y por tanto rige la obligatoriedad de la misma. La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 180 que la ley empieza a regir en todo el territorio nacional ocho días después de su publicación en el Diario Oficial a menos que la misma ley restrinja o amplíe el plazo o el ámbito territorial. Al respecto vale la pena acotar dos cosas: la primera es que dicho plazo de ocho días entre la publicación y entrada en vigencia (o bien el plazo que establezca la propia ley) se conoce como *Vacatio Legis*; en segundo lugar la vigencia de una ley puede ser indefinida (que es la generalidad) o definida (la excepción) toda vez que las leyes son emitidas en virtud de una necesidad de normar conductas determinadas que no precisamente tienen una temporalidad, no se sabe con exactitud cuánto tiempo de aplicación tendrá una

norma o en qué momento puede ser reformada o incluso derogada por una nueva normativa; existen casos muy excepcionales en los que se crea una norma con una finalidad determinada para una situación en específico en la cual la vigencia de una ley si tendrá un tiempo determinado y especificado dentro de la misma.

Las Normas Reglamentarias, como se estableció en el capítulo anterior, se encargan de desarrollar los mecanismos de ejecución de las normas ordinarias y en su mayoría son creadas por el Organismo Ejecutivo por mandato constitucional a través de los Acuerdos Gubernativos (Reglamentos Jurídicos). El Artículo 183 Funciones del Presidente de la República, en su literal e) indica que es función del Presidente sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes sin alterar su espíritu. De esta manera cada una de las dependencias que conforman el Organismo Ejecutivo colaboran con la formación de los reglamentos jurídicos que necesiten ser creados.

Dependiendo del ámbito material del Reglamento que precise ser creado o modificado, el departamento jurídico del Ministerio del ramo debe elaborar la propuesta del mismo. A través de la Secretaría General de la Presidencia esta propuesta o proyecto de reglamento, acompañada de sus correspondientes dictámenes jurídicos, técnicos y presupuestarios, debe ser enviada a la Procuraduría General de la Nación para que ésta a su vez emita dictamen favorable.

Una vez obtenido el dictamen favorable, se remite a la Secretaría General de la Presidencia para que se emita el dictamen final y de esta manera pueda realizarse la redacción final del Acuerdo Gubernativo, mismo que será firmado por el Presidente de la República, refrendado por el ministro o ministros que correspondan según la materia del reglamento. Contará también con la firma del Secretario General de la Presidencia

quien dará fe administrativa del acuerdo. Posterior a ello será publicado en el Diario Oficial para su entrada en vigencia.

Se encuentra fundamentado lo expuesto tanto en la Constitución Política de la República de Guatemala como en la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97 del Congreso de la República. El Artículo 182 Constitucional establece que el Presidente actuará siempre con los ministros, en Consejo o separadamente con uno o más de ellos, a su vez el Artículo 194 literal c) indica que una de las funciones de los Ministros es la de refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho para que tengan validez. El Artículo 252 indica que la Procuraduría General de la Nación tiene la función de asesoría y consultoría del Estado.

El Decreto 114-97 establece en el Artículo 27 literal k) la atribución de los Ministros de preparar y presentar al Presidente de la República los proyectos de ley, acuerdos, reglamentos informes y demás disposiciones relacionadas al ramo bajo su responsabilidad; a su vez el Artículo 9 establece que es función de la Secretaría General de la Presidencia tramitar los asuntos de Gobierno del Despacho del presidente, así como dar fe administrativa de los Acuerdos Gubernativos y demás disposiciones del Presidente de la República suscribiéndolos.

2.3. Ámbitos de validez de las Normas Jurídicas

Las normas jurídicas que como se estableció, contienen un conjunto de preceptos de carácter obligatorio que regulan la conducta de una sociedad en un estado determinado, al pasar por su proceso de creación son investidas de atributos particulares para su aplicación, que son los ámbitos de validez, lo cuales se traducen en

esferas de acción en los cuales la norma se encuentra inmersa, lo que permite que tenga un campo de aplicación amplio o reducido, todo dependiendo de los alcances que el legislador (o el ente administrativo creador de la norma) haya querido dotar al precepto legal en función de la finalidad que se pretenda alcanzar. Según diversos autores y estudiosos del Derecho son cuatro los ámbitos de validez de la norma jurídica: espacial, temporal, material y personal.

- a) **Ámbito Espacial:** Hace referencia al espacio, al territorio dentro del cual una norma jurídica determinada es válida, como establece Villegas Lara esto depende según la división administrativa de cada estado. En ese sentido, García Máñez indica que la norma jurídica puede ser general o local; son generales cuando aplican en todo el territorio de un estado, y son locales cuando su campo de aplicación se limita a una porción o región determinada del mismo (a una región, departamento o municipio).

En el caso de Guatemala al respecto de la norma general, la Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 153 que el imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentren en el territorio de la República y complementa la Ley del Organismo Judicial en el Artículo 5 que el territorio comprende el suelo, el subsuelo, la zona marítima terrestre, la plataforma continental, la zona de influencia económica y el espacio aéreo. Cabe anotar que la Constitución faculta a las municipalidades, a través de su autonomía, a emitir sus propias ordenanzas y reglamentos, constituyendo éstas disposiciones una norma local. En ciertas ramas del Derecho, como el Derecho Penal, existe la extraterritorialidad de la ley, es decir la facultad de aplicar la ley en territorio distinto al que ha sido destinado bajo ciertos parámetros que la misma norma prescribe.

- b) **Ámbito Temporal:** Este aspecto hace referencia al espacio de tiempo o lapso en que una norma tiene validez, el cual puede ser determinado o indeterminado. La

norma jurídica puede tener una vigencia determinada si dentro del contenido de la misma se establece cuál será su duración (como por ejemplo un acuerdo gubernativo de estado de excepción); la norma jurídica tiene vigencia indeterminada cuando no se sabe cuándo termina su vigencia, y la misma solo acaece al momento de ser derogada de manera expresa o tácita.

- c) **Ámbito Material:** Éste ámbito hace referencia al objeto mismo de regulación de la norma jurídica así como a su naturaleza y contenido. Villegas Lara refiere a las ramas en que se divide el Derecho (Penal, Mercantil, Administrativo, Civil, etc.) y en ese punto coincide con García Máñez, quien anota que de acuerdo a éste ámbito se pueden clasificar las normas jurídicas, con fundamento en la división del derecho objetivo, en una serie de ramas, con la diferencia que él las agrupa como normas de Derecho Público (Derecho Constitucional, Administrativo, Penal, etc.) y normas de Derecho Privado (Derecho Civil, Notarial, Mercantil, etc.). Más recientemente ha surgido el debate sobre la existencia del Derecho Social como una división más del derecho.
- d) **Ámbito Personal:** “Desde el punto de vista de su ámbito personal de validez, las normas del derecho divídanse en genéricas e individualizadas. Llámense genéricas las que obligan o facultan a todos los comprendidos dentro de la clase designada por el concepto sujeto de la disposición normativa; reciben el nombre de individualizadas las que obligan o facultan a uno o varios miembros de la misma clase, individualmente determinados”.²¹ Las normas se denominan genéricas porque sus preceptos no van dirigidos a sujetos plenamente identificados o a alguna persona en particular esto como indica Villegas Lara como medida de seguridad jurídica para evitar que se legisle a favor o en contra de personas en específico.

²¹ García Máñez. Op. Cit. Pág. 82

Una norma se entiende como individualizada toda vez que está destinada a personas en particular y por tanto solo obliga o faculta a uno o varios sujetos claramente identificados de la clase designada por el concepto-sujeto de la norma genérica que sirve de base, como lo afirma Máynez. A esta clase pertenecen las resoluciones judiciales, las resoluciones administrativas, los contratos, los testamentos, entre otros. Al respecto del ámbito personal de aplicación la Constitución en el Artículo 153 indica que el imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentran en el territorio de la República, y agrega el Artículo 5 de la Ley del Organismo Judicial que se extiende a toda persona, nacional o extranjera, residente o en tránsito, salvo las disposiciones del derecho internacional aceptadas por Guatemala.

2.4. Control Constitucional

Condensando un poco lo expuesto a este punto, el ordenamiento jurídico de un estado está compuesto por un conjunto de normas jurídicas que no son más que parámetros o modelos de conducta que el estado impone con el objetivo de mantener el orden social y alcanzar sus fines; estas normas jurídicas tienen fuente y se inspiran en una norma primaria denominada Constitución, y se despliegan de manera escalonada en una estructura ordenada y jerarquizada de acuerdo al contenido y aplicación de la norma misma.

Estas normas jurídicas son creadas a través de las formas y los órganos que la Constitución establece en su contenido, y es a través de los mismos postulados de esta norma fundamental que se establecen también los parámetros dentro de los cuales se debe encontrar toda norma que sea creada, ninguna norma puede contravenir, alterar o tergiversar los principios y garantías establecidos en la Constitución, es este principio supremo de Primacía Constitucional lo que se busca defender y preservar con el

Control Constitucional, el cual es ejercitado a través de los tribunales constitucionales en el caso de Guatemala por la Corte de Constitucionalidad y los demás tribunales en las formas y casos que la ley lo establece.

Es en este punto donde se entiende la importancia del Control Constitucional de la normativa que se genera en un estado determinado, es este control el que posibilita garantizar que cada regulación que rige sobre una sociedad respeta los derechos y garantías del ser humano, las cuales se encuentran en el eslabón más alto en la escala de valores, y así como también permite proteger la normativa dentro de las cuales se encuentran inmersos dichos valores. De esta forma, la Constitución Política de la República de Guatemala, surgida en un periodo Neoconstitucionalista, fue dotada por los diputados constituyentes de un mecanismo de defensa a través del cual se garantiza que no sea violentada por los particulares ni por las decisiones tomadas por el poder público y fue establecida la supremacía de la Constitución en la pirámide normativa nacional.

La primera vez que el texto constitucional menciona esta garantía de inviolabilidad de sus preceptos se da en el Artículo 44 Derechos inherentes a la persona humana, en cuyo contenido indica “Serán nulas *ipso jure* la leyes y disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza”. La segunda ocasión en que se menciona es en el Artículo 175 Jerarquía constitucional que indica “Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas *ipso jure*”. La tercera ocasión se cita en el Artículo 204 Condiciones esenciales de la administración de justicia “Los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observarán obligadamente el principio de que la Constitución de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado”.

Analizando estos tres artículos puede extraerse la conclusión que la Asamblea Constituyente buscó remarcar que en todo momento, tanto en la toma de decisiones, como en la creación de nueva normativa y en la aplicación de la misma se deben tener como punto guía los principios que la norma Constitucional establece, que todo cuanto ésta garantiza es inviolable y debe prevalecer siempre.

Para velar que se haga efectiva esa primacía de la Constitución sobre toda norma el constituyente también dotó al ordenamiento jurídico de un tribunal Constitucional permanente que se encarga de mantener el orden jurídico y político a través de su función contralora. “[...] la Corte de Constitucionalidad se instituye como un tribunal permanente y de jurisdicción privativa cuya función esencial es garantizar la defensa del orden constitucional, función que realiza por conducto de sus pronunciamientos definitivos, aunado a que, en concordancia con las normas constitucionales que la regulan, se erige como el intérprete último y final del significado y alcance de las normas que integran el Texto Supremo. En ese contexto, vale apuntar que en la función jurisdiccional asignada a este Tribunal Constitucional aquél debe decantarse por una interpretación principalista o valorativa de los principios y valores que consagra la Carta Magna, pues sólo por ese medio se garantizará la correcta justiciabilidad de estos. La magnitud de la tarea jurisdiccional recién mencionada conlleva a este Tribunal a emitir sus pronunciamientos con observancia de un análisis jurídico racional y, cuando la situación fáctica traída a conocimiento lo amerite, en estricto apego a las técnicas de interpretación esbozadas por la doctrina, en conjunción con las que la hermenéutica jurídica brinda, para extraer el significado constitucionalmente correcto del precepto normativo estudiado”. Corte de Constitucionalidad. Expediente 5851-2014. Fecha de sentencia: 24/06/2015.

Se sintetiza por tanto que la Corte de Constitucionalidad es el ente que por mandato Constitucional (Artículos 268 y 272) se encarga del estudio, análisis e interpretación de la norma suprema, así como del estricto control de toda decisión política y jurídica que

deba ponerse bajo la lupa de los fundamentos y garantías que la misma establece velando por que ésta no sea vulnerada de ninguna manera, garantizando el mantenimiento del Estado Constitucional de Derecho. Esta función fiscalizadora del poder público se debe entender más que un sentido autoritario u opresor en un sentido de asesoría, guía e instrucción, toda vez que existe siempre una presunción de que toda decisión que se tome tiene el carácter de legítima y legal por que debió ser inspirada en sintonía con los principios y garantías que contiene la Constitución, y sobre todo al momento de creación de la norma jurídica, toda vez que queda claro que es la norma suprema de la escala jurídica y por tanto fundamento del resto del ordenamiento jurídico; a esto se le denomina Presunción de Legitimidad de las Leyes.

Al respecto la propia Corte de Constitucionalidad indica “[...] el principio de presunción de legitimidad de las leyes obedece a otros principios de relevancia en el orden jurídico, tales como el de seguridad y el democrático, los cuales, respectivamente, garantizan a la sociedad que sus relaciones sean reguladas con la estabilidad indispensable para su desarrollo y que el legislador acoja, por medio de la representación que ostenta, las ideas de su comunidad social para plasmarlas en normas reguladoras. Aquella presunción no es de carácter absoluto, porque se admite la posibilidad de que el poder legislativo, en determinadas circunstancias, pudiera desviarse de un marco ordenador de carácter supremo demarcado por la Constitución y los valores fundamentales de la humanidad. De ahí que, como avance jurídico, se haya instituido el control de constitucionalidad, independiente e imparcial, para que revise la puntualidad de las leyes con el orden superior de un país, estando a cargo dicha revisión por un tribunal de Derecho. Debe entenderse que la gran mayoría de la legislación es emitida con la coherencia necesaria respecto del régimen constitucional, pero cabe suponer que algunas leyes, total o parcialmente, no aprueben el requisito esencial en concordancia con las normas fundamentales”. Expediente 4476-2010. Fecha de sentencia: 08/12/2011.

No obstante lo expuesto, para garantizar que esta Primacía Constitucional sea efectiva y en caso de que la presunción de legalidad de una determinada normativa haya sido puesta en duda, existen distintos sistemas de control a través de los cuales se puede velar por la constitucionalidad del mandato legal: El Control Político, que como indica el respetado jurista Juan Francisco Flores Juárez, se concreta antes de la promulgación de la ley y por eso se le atribuyen efectos preventivos con una función meramente consultiva.

En Guatemala el control político se puede ver reflejado en el dictamen favorable que se debe recoger de la Corte de Constitucionalidad (un órgano jurisdiccional extraordinario, cabe señalar) en el caso de reforma de leyes calificadas como Constitucionales que establece el Artículo 175 de la Constitución, incluso se puede reflejar en el veto del Presidente de la República toda vez que dentro de sus funciones se encuentra el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución, pudiendo de esta manera fundamentar su veto en el quebrantamiento de algún precepto constitucional, sin embargo por lo general todo remite al final de cuentas al segundo sistema de control de constitucionalidad, el Control Jurisdiccional.

“El Control Jurisdiccional advino al inicio del Siglo XIX, en 1803, cuando el Juez Marshall, Magistrado Presidente de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, dictó la célebre sentencia del caso Marbury vs. Madison; en ella puso de manifiesto la supremacía constitucional y que las leyes ordinarias no pueden contravenir los principios de la ley superior, determinando que es obligación del juez inaplicar las normas inconstitucionales”.²² El Control Jurídico como se expuso anteriormente corresponde en Guatemala a la Corte de Constitucionalidad y los demás órganos jurisdiccionales que por atribución de la ley (y en casos concretos) deban conocer en calidad de Tribunal Constitucional. Éste control se divide en dos sistemas:

²² Flores Juárez, Juan Francisco. Constitución y Justicia Constitucional/Apuntamientos. Pág. 63

El Sistema Difuso y el Sistema Concentrado, y en el caso de Guatemala se cuenta con un sistema mixto, es decir que se han adoptado los dos sistemas de control.

El Sistema Difuso, también denominado descentralizado o incidental “es el control de constitucionalidad de las leyes que se confía a todos los tribunales de un estado, dotándolos de la facultad y obligación de inaplicación en un caso concreto, de las leyes que se consideran contrarias a la Ley Fundamental. (...) En cuanto a sus efectos, estos son esencialmente *INTER PARTES* y no de ANULACIÓN sino de INAPLICACIÓN. Goza de un efecto *EX TUNC*, es decir un efecto retroactivo al momento de aplicación de la norma inconstitucional al caso concreto”. Indica Flores Juárez.

La Constitución Política de la República de Guatemala regula este sistema en el Artículo 266 Inconstitucionalidad de las leyes en casos concretos el cual establece: “En casos concretos, en todo proceso de cualquier competencia o jurisdicción, cualquier instancia y en casación, y hasta antes de dictarse sentencia, las partes podrán plantear como acción, excepción o incidente, la inconstitucionalidad total o parcial de una ley. El tribunal deberá pronunciarse al respecto”.

Se entiende de acuerdo a distintos análisis de juristas que la naturaleza jurídica de la inconstitucionalidad en caso concreto es la de Prejudicialidad, toda vez que ésta debe tramitarse en cuerda separada y detiene el proceso principal en tanto no sea dilucidada. La finalidad que persigue la Inconstitucionalidad en caso concreto se resume en obtener un auto o sentencia con efecto declarativo que no anula la norma impugnada, si no la excluye del contradictorio o proceso principal; permite la inaplicación al caso concreto, permitiendo a su vez la anulación por parte del órgano jurisdiccional de actuaciones al advertirse la aplicación de una norma infractora, debiendo enmendarlas desde el momento procesal en que la norma haya sido aplicada.

Vale la pena anotar que en cuanto a la aplicación de normativa inconstitucional en el ámbito administrativo, la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad Decreto 1-86, señala “Cuando en casos concretos se aplicaren leyes o reglamentos inconstitucionales en actuaciones administrativas, que por su naturaleza tuvieran validez aparente y no fueren motivo de amparo, el afectado se limitará a señalarlo durante el proceso administrativo correspondiente”. Este acto se entiende procesalmente como una especie de protesta, que permite, como continúa exponiendo el citado artículo, plantear la inconstitucionalidad en lo contencioso administrativo dentro del plazo de 30 días siguiente a la fecha en que cause estado la resolución, incluso permite, si no fuere planteada la inconstitucionalidad en lo contencioso administrativo, plantearse en casación.

El Sistema Concentrado refiere Flores Juárez “representa la otra modalidad del control jurisdiccional de constitucionalidad y se basa en la existencia de un tribunal *ad hoc*, cuya función básica es enjuiciar con carácter exclusivo la regularidad constitucional de las leyes, no siendo posible que los órganos jurisdiccionales ordinarios tomen decisiones al respecto (...) Los efectos que produce el fallo del Tribunal Constitucional son distintos a los producidos en el sistema difuso, ya que la sentencia que profiere conlleva la anulación de una ley del ordenamiento jurídico por ser inconstitucional y por consiguiente su efecto es *erga omnes*. Otro efecto es la consecuencia *ex nunc*, que se produce al momento de la declaración hacia el futuro”.

Es decir que lo que se busca a través del sistema concentrado, es la revisión de una determinada normativa; verificar si se ajusta a los cánones y principios constitucionales, por considerar el o los interesados que genera un agravio a su persona o al colectivo social en cuanto a los derechos y garantías establecidos en la ley superior, y de ser considerado por el tribunal constitucional que ocurre de esta manera, expulsar la normativa del ordenamiento jurídico del país.

La Constitución Política de la República de Guatemala contempla el sistema concentrado en el Artículo 267 Inconstitucionalidad de las leyes de carácter general, el cual establece: “Las acciones en contra de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que contengan vicio parcial o total de inconstitucionalidad, se plantearán directamente ante el Tribunal o Corte de Constitucionalidad”. Como bien establece Flores Juárez, refiriendo a la jurista Gloria Leticia Pérez Puerto, tanto el citado artículo constitucional, como el Artículo 133 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad no indican qué vicios son con exactitud los que aluden en su texto, a lo cual la doctrina explica que pueden ser de dos clases: Materiales y Formales.

Dentro de los efectos de los vicios materiales pueden distinguirse la inconstitucionalidad por violación de normas de primer grado o de comportamiento (normativa infringe directamente la norma fundamental que contiene un derecho fundamental), inconstitucionalidad por violación de normas de estructura u organización (normativa que infringe la constitución en cuanto a prohibiciones, permisos o mandatos), inconstitucionalidad por violación de los principios generales de la Constitución (normativa que viola principios de legalidad, seguridad, justicia, igualdad libertad, paz). Dentro de los vicios formales se encuentran dos puntos fundamentales; lo relativo a la incompetencia o falta de atribución del órgano que asume el poder legislativo (extralimitación en la facultad para crear una norma jurídica) y lo relativo a la regularidad del proceso legislativo (irregularidades en el proceso de creación de la norma jurídica).

Independientemente del vicio del cual adolece la norma jurídica, lo que se busca a través de la sentencia de Inconstitucionalidad General son los efectos que indica el Artículo 140 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad: “Cuando la sentencia de la Corte de Constitucionalidad declare la inconstitucionalidad total de una ley, reglamento o disposición de carácter general, éstas quedarán sin

vigencia; y si la inconstitucionalidad fuere parcial, quedará sin vigencia en la parte que se declare inconstitucional. En ambos casos dejarán de surtir efecto desde el día siguiente al de la publicación del fallo en el Diario Oficial". Esta pérdida de vigencia tendrá efecto retroactivo únicamente en el caso de que se hubiera dado una suspensión provisional, retrotrayendo el efecto a la fecha en que se publicó la suspensión en el Diario Oficial. Sin lugar a dudas el efecto más importante es que la sentencia tiene efectos *erga omnes*, que vinculan a todos, puesto que su consecuencia es anular completamente la aplicación general de la normativa impugnada desde el momento de la publicación de la sentencia (o de la publicación de la suspensión según sea el caso) hacia el futuro.





CAPÍTULO III

3. Del Tránsito y su Regulación

Como se estableció, la norma jurídica es un constructo lógico producto del momento histórico, político, económico y social de un estado que busca regular conductas determinadas en pro del orden social, por lo que es lógico que todo ordenamiento jurídico avance y se modernice conforme la sociedad misma lo hace a través del tiempo. De esta manera, al aumentar la densidad poblacional, surgir diversos medios de transporte y ser estos cada vez más accesibles al ciudadano, el estado se vio en la necesidad y obligación de crear un marco legal que regule toda actividad relativa a la movilidad del tránsito.

3.1. Definición de Tránsito y conceptos afines

Manuel Ossorio define el tránsito como “paso o traslado a través de vías o lugares públicos. Circulación por calles o caminos”. La Real Academia Española lo define como “Del latín *transītus*. Actividad de personas y vehículos que pasan por una calle, una carretera, etc”.

El Decreto Número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Tránsito, establece en el Artículo 1 “Por tránsito deben entenderse todas aquellas actividades relacionadas con la regulación, control, ordenamiento y administración de la circulación terrestre y acuática de las personas y vehículos, sus conductores y pasajeros, estacionamiento de vehículos, señalización, semaforización, uso de vías públicas, educación vial y actividades de policía relacionadas con el tránsito en las vías

públicas”. A esta definición, el Departamento de Tránsito de la Policía Nacional Civil agrega la observación en sus folletos de educación vial, que para los efectos relacionados a seguridad vial se utilizará el término tránsito como sinónimo de tráfico.

Para entender de manera integral esta definición de Tránsito es necesario definir también los conceptos afines y que forman parte fundamental de todo el conjunto de elementos que lo integran, tales como la Vía Pública, los Vehículos, los Peatones, entre otros.

Por Vía Pública debe entenderse al “espacio público por donde circulan e interactúan vehículos, personas y animales”.²³ La Ley de Tránsito en el Artículo 2 indica de manera más amplia que “La vía pública se integra por las carreteras, caminos, calles y avenidas, calzadas, viaductos y sus respectivas áreas de derecho de vía, aceras, puentes, pasarelas; y los ríos y lagos navegables, mar territorial, demás vías acuáticas, cuyo destino obvio y natural sea la circulación de personas y vehículos, y que conforme las normas civiles que rigen la propiedad de los bienes del poder público están destinadas al uso común”.

Complementando lo preceptuado, el Reglamento de Tránsito en el Artículo 7 define como Vehículo “cualquier medio de transporte que circula sobre la vía pública”, y Peatón como “toda persona que transite a pie por la vía pública”. Agrega que también se entenderá como peatón el que empuja una bicicleta o motocicleta y el minusválido que circula en silla de ruedas.

Es importante tener claros otros conceptos básicos que el Reglamento de Tránsito define en el Artículo 7, dentro de los que se puede encontrar: Conductor, se entiende

²³ <http://onset.transito.gob.gt/index.php/glosario-de-seguridad-vial>. (Consultado: 27 de julio de 2022)

como “toda persona que conduce un vehículo en la vía pública”; Pasajero, el cual se entiende como “toda persona que acompaña al conductor en un vehículo”; Licencia de Conducir, constituye aquel “documento expedido por el Departamento que faculta a su titular a conducir el tipo de vehículos que se consignan en la misma”; Placa de Circulación es “aquella que, dispuesta en los lugares reglamentarios, identifica por medio de un número a un vehículo”; Tarjeta de Circulación, constituye el “documento expedido por la autoridad correspondiente en el que se consignan los datos del vehículo y se autoriza a éste para circular por la vía pública”.

Vale la pena agregar unas cuantas definiciones de conceptos importantes que resalta el Observatorio Nacional de Seguridad de Tránsito (ONSET) en su glosario de seguridad vial, tales como Educación Vial, que debe entenderse como el “desarrollo y conjunto de valores, conocimientos y normas de comportamiento seguro y responsable en el uso de la vía pública, ya sea como peatones, conductores o pasajeros, para lograr una convivencia adecuada”; Seguridad Vial, constituye el “conjunto de acciones preventivas que garanticen la protección de la vida y la integridad de los usuarios de la vía pública”.

3.2. La Ley de Tránsito y sus antecedentes

La evolución de la normativa de tránsito se ha dado de la mano de la modernización y el aumento de los distintos medios de transporte, así como la expansión demográfica que debido a la globalización permitió un mayor acceso a la compra de distintos vehículos para movilizarse por todo el territorio nacional. De esta manera se puede encontrar la primera regulación en materia de tránsito a inicios del siglo XX: “El inicio de los automóviles en Guatemala, produjo drásticos cambios en la vida de los habitantes de la época y trajo como una de sus consecuencias la promulgación del primer Reglamento de Tránsito, debido al incremento de automóviles en las calles y para evitar que las bocinas de los autos asustaran a los caballos, las autoridades de gobierno

redactaron el 12 de agosto de 1909 el primer Reglamento de Tránsito de Guatemala, cual constaba de 12 artículos”.²⁴

Dentro de las regulaciones que se encontraban en la normativa de la época podían encontrarse las siguientes: “a) Para que una persona pueda conducir un automóvil debe contar con la aprobación de que una persona reúna las condiciones de prudencia y discreción, seguridad u orden para manejar, refrenar y detener el vehículo o variarle dirección. b) la velocidad que se impondrá a los automóviles no excederá en ningún caso de 40 kilómetros por hora en las calzadas, ni de diez kilómetros en calles y lugares de mayor tráfico. La velocidad se acortará donde hubiere afluencia de carruajes y tranvías, en cuyo caso la velocidad de los automóviles será igual a la de los demás vehículos. c) Los cruceros de calles se anunciarán por medio de trompetas o timbres, lo mismo donde haya aglomeración de gente. d) Los conductores de automóvil detendrán o moderarán la marcha si se observa que los animales de tiro o silla se asustan por su proximidad”.²⁵

Posteriormente fueron creadas nuevas regulaciones relativas al tránsito, las cuales “datan desde el 4 de junio de 1927, cuando se creó el Reglamento de Tráfico de la Policía Nacional, para dar paso a la del 20 de noviembre de 1952, cuando se creó el reglamento denominado Tránsito Penal y Reglamento de Tránsito, cuyos reglamentos fueron suficientes para el control vehicular que en esta época era muy bajo”.²⁶

En la década de los 70's, nuevamente existió la necesidad de realizar modificaciones a la normativa de tránsito, dando surgimiento así al Decreto 66-72 del Congreso de la República que data del gobierno de Carlos Arana Osorio. Fue decretado el 10 de

²⁴ Estrada Santos, Mario David. *Estrategia de Comunicación para fortalecer la imagen de la Policía Municipal de Tránsito de la ciudad de Guatemala*. Pág. 14

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ Kestler Pérez, Otto Bernardo. *Análisis jurídico del Artículo 1 de la Ley y Reglamento de Tránsito, en la imposición de infracciones*. Pág. 2

octubre de 1972 y entró en vigencia cuatro meses después de su publicación en el Diario Oficial, la que se dio el 06 de noviembre de 1972.

El decreto estaba compuesto por nueve títulos. En dicha regulación puede encontrarse cómo era la situación del tránsito de la época; un claro ejemplo puede observarse en el Artículo 4 donde clasificaba por su naturaleza a los vehículos como de brazo o pedal, de tracción animal y de fuerza mecánica. También incluye dentro de los sujetos que deben de observar las normas de tránsito a las cabalgaduras, arreos y manadas. Se observa también que todo propietario o encargado de talleres de reparación o estaciones de servicio debían llevar un registro minucioso y detallado de los autos que requirieran sus servicios.

En el Decreto 66-72 existían las Prohibiciones (el equivalente a las Infracciones de tránsito) las cuales de acuerdo al contexto de la época era más generales y enfocadas a la forma correcta o prudente de conducir. El seguro obligatorio constituía un requisito esencial para la emisión de la licencia de conducir, si no existía constancia alguna de la suscripción de un seguro o fianza no se podía emitir la licencia, y en la misma debía constar el número de la póliza.

Dentro de la estructura administrativa de la Autoridad de tránsito existía un Consejo Consultivo de Tránsito (que constituía la máxima autoridad en materia de tránsito) y un Departamento de Tránsito, como lo establecían los Artículos 44 y 45. El Consejo Consultivo se encontraba integrado por el Jefe del Departamento de tránsito de la Policía Nacional y con un representante propietario y suplente del Organismo Judicial, del Ministerio Público, de la Dirección General de Caminos, de la Municipalidad de la Capital (como denomina a la Municipalidad de Guatemala), del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y de la Dirección General de Transportes Extraurbanos.

El recurso administrativo que podía interponerse ante cualquier decisión tomada por el Departamento de tránsito era el de Reconsideración ante el Consejo Consultivo. Dicho Consejo Consultivo de acuerdo a la ley, tenía a su cargo la tarea de crear un proyecto de reglamento, el cual no se concretó: “Lamentablemente por la diversidad de instituciones que conformaban dicho órgano y el poco interés que las mismas mostraron en el desarrollo del reglamento para la ley de tránsito, nunca se emitió el mismo, con el tiempo esta ley se volvió obsoleta e incapaz de atender la demanda de solución a las diversas problemáticas del tránsito de la República de Guatemala”.²⁷ 24 años pasaron para que se diera una nueva modificación en la normativa.

La Ley de Tránsito vigente y positiva de Guatemala data del Gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen y se encuentra contenida en el Decreto 132-96 del Congreso de la República el cual fue decretado el 18 de diciembre de 1996. La misma está compuesta por 11 títulos que regulan los temas de Disposiciones Generales, la Autoridad de Tránsito, Tránsito de Personas, los Conductores y la Licencia de Conducir, los Vehículos, la Vía Pública, el Seguro, Infracciones y Sanciones, el Régimen Financiero, Educación Vial y las Disposiciones Finales.

Es importante anotar que la Ley de Tránsito tuvo algunas modificaciones a través del Decreto 45-2016 del Congreso de la República, Ley para el Fortalecimiento de la Seguridad Vial. La ley se encuentra desarrollada y complementada a través del Reglamento de Tránsito Acuerdo Gubernativo Número 273-98, el cual derogó antiguas normas reglamentarias relacionadas al ramo, tales como el Reglamento de Sanciones de Tránsito, Acuerdo Gubernativo del 11 de enero de 1980; Acuerdo Gubernativo Número 499-97 y el Acuerdo Gubernativo Número 53-98.

²⁷ *Ibíd.*

3.3. La Autoridad de Tránsito

Se entiende por autoridad el imperio que ejerce una persona sobre otra, así mismo la potestad que se tiene para administrar y planificar, emitir ordenanzas, ejecutarlas y exigir el cumplimiento de las mismas. En ese sentido la Autoridad de Tránsito, como lo establece el Artículo 4 de la ley de la materia, compete al Ministerio de Gobernación, por intermedio del Departamento de Tránsito de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, Departamento que se encuentra facultado, dentro de otras funciones, a planificar, dirigir, administrar y controlar el tránsito en todo el territorio nacional.

Vale la pena anotar, como antecedente, que el Departamento de Tránsito “históricamente ejecutó sus funciones como ente rector de la coordinación y regulación del tránsito en todo el territorio nacional, como un departamento de la antigua Dirección General de la Policía Nacional, dentro de la cual operaba la Policía Nacional de Tránsito (...) El Departamento de Tránsito, en la actualidad depende estructuralmente de la Dirección General Adjunta de la Policía Nacional Civil (Decreto 11-97, de fecha 04 de febrero de 1997, del Congreso de la República). El Jefe y Subjefe del Departamento de Tránsito, de conformidad con la ley de la materia es nombrado por el Ministro de Gobernación”.²⁸

No obstante lo dispuesto por el Artículo 4, el Artículo 8 de la Ley de Tránsito establece la facultad de las Municipalidades de solicitar el ejercicio de las funciones de tránsito. Éste artículo establece que el Organismo Ejecutivo a través de un acuerdo gubernativo podrá trasladar la competencia de la administración del tránsito a las municipalidades que se encuentren en condiciones de ejercer dicha función de manera eficaz dentro de sus límites jurisdiccionales y que acrediten como mínimo que cuentan con los recursos necesarios para desempeñar las funciones, que se responsabilizan por su ejercicio y

²⁸ <https://transito.gob.gt/historia/>. (Consultado: 30 de julio de 2022)

mantenimiento dictando las ordenanzas necesarias para el efecto y que creará un departamento específico de Policía Municipal de Tránsito si careciere del mismo; todo esto deberá quedar convalidado mediante acuerdo municipal emitido por el Concejo Municipal correspondiente.

Cabe resaltar que el traslado de competencias no incluye de ninguna manera facultades para reglamentar temas relativos a licencias de conducir, placas de circulación, seguros, registros de conductores y vehículos, así como demás asuntos de observancia general, como podría ser precisamente lo relacionado a la variación en el procedimiento de sanción de las infracciones a la ley de tránsito y el debido proceso administrativo que conllevan las mismas, ya sea para su pago o para el ejercicio del derecho de defensa si correspondiera. Por consiguiente, se entiende que las municipalidades podrán emitir regulaciones que aplicarán con exclusividad a su jurisdicción.

Esta delegación de las funciones de tránsito puede darse también de manera conjunta entre dos o más municipalidades con la finalidad de alcanzar objetivos comunes, como lo establece el Artículo 9, debiendo, previo a la solicitud al Ministerio de Gobernación del traslado de funciones, emitir un convenio de compromiso entre las municipalidades interesadas.

En el caso específico de la Policía Municipal de Tránsito (PMT) de la Ciudad de Guatemala, fue creada en el año 1998 bajo el gobierno municipal del alcalde Óscar Berger Perdomo. “La Policía Municipal de Tránsito inició con 95 agentes de tránsito, de los cuales 19 eran mujeres, también se inició con 25 autopatrullas, 30 motocicletas y un helicóptero, iniciando labores el día 28 de febrero de 1998”.²⁹

²⁹ <https://www.muniguate.com/emetra/historia-de-la-policia-municipal-de-transito/>. (Consultado: 30 de julio de 2022)

Dentro de las facultades que otorga la ley de la materia en el Artículo 5 a la autoridad de tránsito podemos encontrar la de planificar, dirigir, administrar y controlar el tránsito; organizar y dirigir la Policía Nacional de Tránsito y controlar el funcionamiento de otras entidades públicas o privadas autorizadas para cumplir actividades de tránsito; emitir renovar, suspender, cancelar y reponer licencias de conducir; aplicar las sanciones previstas en la ley; diseñar, dirigir y coordinar el plan y sistema nacional de educación vial, entre otras.

3.4. Régimen sancionatorio en materia de tránsito

Como lo establece el Artículo 5 de la Ley de Tránsito, en su literal i, es facultad del Departamento de Tránsito (y por consiguiente de la autoridad de tránsito municipal en que hayan sido delegadas las funciones) aplicar las sanciones previstas en la ley; este régimen sancionatorio en materia de tránsito se encuentra regulado en primera instancia en el Título VIII de la Ley y se titula Infracciones y Sanciones. En primer lugar, el Artículo 30 define el término Infracción de Tránsito, que se entiende como toda “inobservancia, incumplimiento y violación de las normas establecidas en la ley y sus reglamentos, salvo los casos de acciones u omisiones tipificadas como faltas o delitos”. Este artículo da la potestad de sancionar aun cuando la infracción no esté específicamente contemplada pero la acción constituya una falta o violación a la ley de tránsito.

A continuación, en el Artículo 31 se encuentran especificadas las sanciones administrativas que puede imponer el Departamento de Tránsito o la municipalidad por intermedio del Juzgado de Asuntos Municipales para el caso de infracción a la normativa de tránsito, siendo estas amonestación, multas, retención de documentos, cepos para vehículos, incautación de vehículos y la suspensión y cancelación de la

licencia de conducir. En los artículos subsiguientes se especifica lo relativo a procedencia de cada una de las sanciones.

Independientemente de la sanción que proceda al caso concreto de la infracción cometida es de suma importancia resaltar, ya que es el eje central de análisis; que existe un procedimiento específico para sancionar dicha infracción, mismo que se encuentra establecido en el mencionado Artículo 31: "Cuando se trate de infracciones cometidas por un conductor la autoridad le entregará la papeleta de aviso debidamente habilitada por el Departamento de Tránsito o la municipalidad, según sea el caso, en el cual especificará la infracción cometida, el artículo transgredido y la sanción impuesta. Si se tratara de un vehículo dejado en la vía pública, cuyo conductor no se encuentra presente, la autoridad dejará la papeleta de aviso mencionada en el párrafo anterior en el vehículo, en un lugar visible y seguro".

Éste artículo es muy importante, toda vez que hace valer el principio de seguridad que promulga la Constitución Política de la República de Guatemala, ya que el hecho de que deba existir una boleta debidamente autorizada por la autoridad de tránsito para notificar la comisión de una infracción y que debe ir fundamentada, le da al ciudadano seguridad y certeza jurídica.

Aunado a esto, el Reglamento de Tránsito, Acuerdo Gubernativo 273-98, en el Artículo 186 establece de manera más amplia el procedimiento de infracción: "La autoridad de tránsito que compruebe o verifique la infracción, entregará al conductor una boleta de aviso, requerimiento de pago y citación, la cual indicará la infracción cometida, el monto de la multa y el lugar dónde se hará efectivo el pago o la gestión administrativa pertinente, según el caso. El pago efectuado dará por agotado el trámite administrativo. Como gestión o trámite administrativo se entiende el derecho del infractor, de manifestar por escrito su desacuerdo, ofreciendo prueba en un plazo no mayor de cinco

días, contados a partir de la fecha en que se cometió la infracción. En tal caso el interesado presentará el alegato correspondiente ante el Departamento de Tránsito o ante el Juzgado de Asuntos Municipales de Tránsito, en su caso. El departamento de Tránsito o el Juzgado de Asuntos Municipales de Tránsito, en su caso, resolverá en un plazo no mayor de treinta días. Lo afirmado en la boleta por el policía de tránsito constituye presunción que admite prueba en contrario de que los hechos imputados son ciertos. El medio probatorio de la infracción es la firma del infractor puesta en la boleta o la razón del agente de policía de tránsito en que se haga constar que el infractor se negó a firmar o no pudo hacerlo por cualquier motivo”.

Éste artículo es clave ya que complementa y amplía lo establecido en el Artículo 31 de la Ley de Tránsito. En primer lugar hay que resaltar el sentido imperativo del artículo, al indicar entregará y no podrá entregar; de manera tajante se deja por fuera la discrecionalidad de entregar o no una boleta por infringir la normativa de tránsito. Esto conduce a la segunda observación que se realiza del citado artículo, y es el hecho de que se afirma que la boleta es de aviso, requerimiento de pago y citación, es decir que la boleta constituye una notificación, un medio por el cual la autoridad pone del conocimiento del infractor tres aspectos fundamentales: la infracción cometida con el fundamento del artículo que ha sido transgredido, la sanción impuesta o el monto de la multa, y por último el lugar donde se hará efectivo el pago o la gestión administrativa pertinente.

Esta parte del precepto legal arroja dos aspectos importantes más: que la boleta constituye una notificación con formalidades claramente especificadas porque su objetivo es el de garantizar, por consiguiente, el derecho de defensa preestablecido en la Constitución, ya que un sujeto no puede ejercer su derecho de defensa de manera efectiva sin saber con certeza de que ha de defenderse; y que la misma normativa nos deja clara la naturaleza administrativa de la sanción de tránsito y del procedimiento a seguir.

Aunado a lo ya antes expuesto, el artículo profundiza aún más y deja claro que en todo momento se respetará el derecho de defensa de las personas al establecer el procedimiento específico que se debe llevar ante la imposición de una sanción, pudiendo manifestar por escrito la inconformidad y ofreciendo prueba en un plazo no mayor de cinco días en que se cometió la infracción. Es acá donde se vuelve a recalcar la importancia de la notificación por medio de la boleta de infracción a la normativa de tránsito, puesto que de manera expresa se está estableciendo un plazo concreto para ejercer el derecho de defensa, el cual quedaría vulnerado si en ningún momento el sujeto de la infracción se da por enterado de la comisión de la misma.

Agrega el artículo en su párrafo final que lo afirmado en la boleta constituye una presunción *iuris Tantum*, admite prueba en contrario, es decir que de nuevo recalca la facultad del presunto infractor de ejercer una defensa efectiva contra la sanción que se pretende imponer. El Departamento de Tránsito o el Juzgado de Asuntos Municipales de Tránsito deberá resolver la inconformidad planteada en un plazo no mayor de 30 días, plazo que permitirá, según sea el contenido de la resolución, plantear los medios de impugnación administrativos, como lo indica el Artículo 47 de la Ley de Tránsito.

CAPÍTULO IV

4. Incorporación a la legislación guatemalteca de medios electrónicos para la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito.

Si se establece que el ordenamiento jurídico de un estado busca reglamentar, a través de la norma jurídica, toda actividad de una sociedad determinada, es indudable que éste debe de actualizarse y modernizarse constantemente de la misma manera en que lo hace la humanidad, al mismo ritmo en que las sociedades avanzan en su desarrollo. En ese sentido, no es de extrañar que con el paso de los años sea necesario modernizar la regulación legal respecto al tránsito con el fin de regular, controlar, ordenar y administrar el mismo de manera más eficiente.

4.1. Acuerdo COM-21-2021 del Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala

El 24 de febrero del año 2021 el Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala emitió el acuerdo COM-21-2021 con el cual se busca crear un fundamento legal para la utilización de los dispositivos electrónicos avanzados por parte de la Empresa Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito del Municipio de Guatemala (EMETRA), como herramienta en la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito en la ciudad.

Dicho acuerdo municipal consta de tres considerandos en los que en primer lugar se invoca la facultad del municipio de administrar el tránsito en su territorio por delegación como lo indica la Ley de Tránsito y su Reglamento, en segundo lugar se reafirma cuales son la acciones que constituyen infracciones en materia de tránsito, y en tercer lugar se

recalca la importancia de la modernización de los métodos y mecanismos a utilizar en la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito. Asimismo, el acuerdo consta de tres artículos, los cuales pretenden de manera muy general fundamentar la necesidad de robustecer a la autoridad de tránsito de mejores herramientas y brindar un marco legal para su utilización:

“Con fundamento en lo considerado y en lo que para el efecto establecen los Artículos 253 y 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 3, 5, 9, 35, incisos a) e i) y 42 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas. ACUERDA:

Artículo 1. Autorizar a la Empresa Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito del Municipio de Guatemala -EMETRA-, el uso de dispositivos tecnológicos avanzados con registro de imágenes, video y otros equipos electrónicos de lectura y reconocimiento de placas de circulación u otras tecnologías que en un futuro se establezcan, para la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito en la Ciudad de Guatemala.

Artículo 2. El uso de video cámaras y otros equipos electrónicos de registro de imágenes, lectura y reconocimiento de placas de circulación y otras tecnologías afines, darán certeza y valor probatorio a las infracciones y sanciones que impongan los agentes de la Policía Municipal de Tránsito de la Ciudad de Guatemala a las personas, conductores y propietarios de los vehículos que violen las normas establecidas en la Ley de Tránsito y su Reglamento, acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales en materia de tránsito.

Artículo 3. El presente Acuerdo es de observancia e interés general y debe ser publicado en el Diario de Centro América, Órgano Oficial del Estado, y entrará en vigor el día siguiente de su publicación”.

El Acuerdo fue publicado en el Diario de Centro América el jueves 11 de marzo de 2021, por lo que entró en vigencia el viernes 12 de marzo de mismo año.

4.2. Análisis del Acuerdo COM-21-2021 del Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala

Con el Acuerdo COM-21-2021 la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala buscó dar un paso hacia la modernidad en cuanto a la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito mediante la utilización de herramientas y mecanismos tecnológicos. Lo que no tomó en cuenta el Concejo Municipal es el hecho de que si bien es cierto el acuerdo es de aplicación exclusiva del municipio, existen aspectos básicos y fundamentales que toda normativa debe respetar.

El Artículo 1 autoriza a la autoridad de tránsito del Municipio de Guatemala la utilización de dispositivos electrónicos avanzados con registro de imágenes, video y otros equipos electrónicos de lectura y reconocimiento de placas de circulación, además de otras tecnologías que en un futuro se establezcan para regular, controlar, ordenar y administrar el tránsito dentro de la jurisdicción del municipio; si bien es cierto se realiza una enumeración del tipo de dispositivos, no se detalla con exactitud qué herramientas son las que la autoridad de tránsito pretende utilizar, lo que deja la posibilidad por parte de la autoridad de utilizar dispositivos electrónicos de una lista *numeros apertus*, sin limitación alguna, dejando un campo de discrecionalidad que puede ser peligroso en cuanto a afectación y vulneración de derechos se refiere.

El Artículo 2 indica que la utilización de video cámaras y otros equipos electrónicos de registro de imágenes, lecturas y reconocimiento de placas de circulación así como otras tecnologías afines darán certeza y valor probatorio a las infracciones y acciones impuestas por la autoridad de tránsito; vale la pena resaltar que si la finalidad del Acuerdo municipal era ésta, la de dotar a la autoridad de tránsito de herramientas tecnológicas con fines probatorios a las infracciones y por consiguiente sanciones que se impongan, la redacción es vaga y oscura.

De la lectura, estudio y análisis del artículo se puede interpretar como un segundo uso de los medios tecnológicos: que además de utilizarlos para la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito como se indica en principio, los datos e información obtenida por los mismos puede servir como medio probatorio de la comisión de infracciones a la ley de tránsito y a su correspondiente sanción, pudiendo en determinado momento variar el régimen sancionatorio de tránsito.

Como resultado de la investigación realizada y de informes solicitados a la Unidad de Información de la Municipalidad de Guatemala, se puede observar que el Acuerdo COM-21-2021 surgió a través del Expediente SGM-CASO-631-2021 el cual consistía en un proyecto de reforma al Acuerdo COM-021-04 del Concejo Municipal de Guatemala de fecha 25 de agosto de 2004, el cual autorizó el uso de medios de tecnología avanzada para la medición de velocidad con registro de imágenes y videos denominados Foto-velocímetros.

Dicho proyecto de reforma provino del Gerente General de la Empresa Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito del Municipio de Guatemala EMETRA, Roberto Barnoya Asturias y su equipo técnico; de acuerdo al proceso de creación de reglamentación solicitaron un dictamen a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la

Municipalidad, mismo que fue remitido a la Secretaría General para posteriormente ser presentado para su aprobación por parte del Concejo Municipal.

Juan Fernando de León, Director de Asuntos Jurídicos de EMETRA, en una breve entrevista realizada, indica que la idea inicial de que el Acuerdo COM-21-2021 reformara al Acuerdo COM-021-04 fue desechada toda vez que al realizar un análisis se dictaminó que el nuevo acuerdo no tergiversa ni obstaculiza la normativa existente, más bien amplía y coadyuva a la aplicación del anterior acuerdo toda vez que el mismo ya hacía mención de la utilización de medios de tecnología avanzada, en el caso concreto para el control y verificación de la velocidad de desplazamiento de los vehículos, por lo que no entran en conflicto de ninguna manera ambas normativas.

El dictamen realizado por la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Municipalidad de Guatemala giró básicamente entorno a la autonomía que la Constitución Política de la República de Guatemala otorga a las municipalidades centrándose en la facultad de emitir sus propias ordenanzas y reglamentos, facultad que recae sobre el Gobierno Municipal que es ejercido por el Concejo Municipal electo por sufragio universal. Recalca que el Código Municipal establece que a través de la autonomía, el municipio elige a sus autoridades quienes ejercen el gobierno y administración de sus intereses, procurando el ordenamiento territorial, el fortalecimiento económico y emisión de ordenanzas dentro de su jurisdicción.

Consecuentemente, siguiendo la línea de la autonomía para emitir cada municipalidad sus propias normativas, hace énfasis en que el Acuerdo COM-02-2020, Reglamento de la Empresa Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito del Municipio de Guatemala, faculta a la Junta Directiva de EMETRA a proponer al Concejo Municipal la emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas que garanticen su mejor funcionamiento.

Del estudio del dictamen de la Dirección de Asuntos Jurídicos llama la atención que básicamente el único tema que se analizó a nivel jurídico fue si existía o no la legitimidad y la facultad de parte de la Municipalidad y por consiguiente de su órgano especializado en el tema de tránsito EMETRA, para proponer y emitir la normativa en cuestión (tema que quedó más que claro), mas no se realizó un análisis profundo del fondo del proyecto de reglamentación, de la normativa en sí objeto de propuesta incluyendo sus repercusiones y si existía el suficiente marco normativo para que pudiera aplicarse sin entrar en conflicto con el ordenamiento normativo guatemalteco.

En ese sentido es importante analizar el fondo del Acuerdo, la posible intencionalidad del mismo. Si se analiza desde el punto de vista de la utilización de las herramientas y dispositivos electrónicos para la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito, no era necesaria la creación de una nueva normativa que sobrecargue el marco jurídico de tránsito, toda vez que la propia Ley de Tránsito ya faculta a la Autoridad de Tránsito a planificar, dirigir y administrar y controlar el tránsito; diseñar colocar, habilitar, y mantener las señales de tránsito y los semáforos, así como también se faculta a diseñar, dirigir y coordinar planes y sistemas de educación vial. Es decir la Autoridad de Tránsito ya cuenta con las herramientas normativas que le permiten utilizar cuantos medios necesite para poder llevar el control y administración del tránsito así como actualizar los sistemas y metodologías en pro de un mejor cumplimiento de sus funciones, eso sí siempre apegadas a la ley.

Por otro lado si se analiza desde la perspectiva de la utilización de herramientas y dispositivos electrónicos como herramienta coadyuvante en el proceso sancionatorio de tránsito, que se infiere que es el camino que persigue el Acuerdo COM-21-2021, es dónde se encuentran los conflictos normativos del acuerdo. Si se utilizan las herramientas electrónicas como medio de prueba en el proceso de sanción en materia de tránsito no existe ningún problema, toda vez que brinda un mejor sustento y credibilidad al proceso; todo lo contrario si se pretenden utilizar los dispositivos

electrónicos para validar y sancionar las infracciones cometidas a la ley de tránsito, puesto que ya existe un procedimiento sancionatorio claramente establecido tanto en la Ley como en el Reglamento de Tránsito, procedimiento que respeta las garantías mínimas y principios con que la Constitución Política de la República de Guatemala reviste a todo guatemalteco, tales como el de seguridad, justicia, el debido proceso y el derecho de defensa.

El régimen sancionatorio en materia de tránsito, como fue analizado en el capítulo anterior, brinda certeza y seguridad jurídica al notificar al supuesto infractor a través de una boleta física en la que se deja constancia de la infracción cometida junto con el artículo de la norma que ha sido transgredido, la sanción aplicable y el lugar en que debe realizar el pago o la gestión administrativa correspondiente. Brinda además la garantía del debido proceso y el derecho de defensa al permitir al particular el derecho a presentar su reclamación y defenderse ante la imposición de la sanción, pudiendo presentar prueba en contrario de los hechos que se le señalan. Todo esto permite concluir en que la normativa de tránsito estructuró un sistema sancionatorio justo y apegado a los principios supremos bajo los cuales se rige el ordenamiento jurídico guatemalteco.

Intentar variar el procedimiento sancionatorio en materia de tránsito utilizando herramientas y dispositivos electrónicos que automaticen de cierta manera la imposición de sanciones así sea solo en un territorio determinado sería ilegal, puesto que la propia Ley de Tránsito en el Artículo 8 que regula lo relativo al traslado de competencias de administración de tránsito a las Municipalidades establece que dicho traslado de competencias en ningún caso comprenderá las facultades de reglamentar, dentro de varios temas, lo relativo a asuntos de observancia general; es decir no pueden variar de ninguna manera un procedimiento de observancia general como lo es el procedimiento sancionatorio, puesto que este es igual para cualquier persona que se encuentre dentro del territorio de la República de Guatemala, sin excepción alguna.

Esto sería desde el punto de vista material o de fondo. Es importante resaltar que el Acuerdo COM-21-2021 no es lo suficientemente claro, detallado y extenso, como debería ser una disposición reglamentaria que pretende desarrollar un tema en específico, lo cual deja mucha discrecionalidad de parte de la Autoridad de Tránsito a la hora de su aplicación y toma de decisiones basadas en esta normativa, lo que podría inclinarse a un abuso del poder público.

Desde el punto de vista formal, tampoco procede la variación del régimen sancionatorio de tránsito utilizando los dispositivos electrónicos que en este caso quedó plasmada en un Acuerdo Municipal (una norma reglamentaria administrativa), puesto que jerárquicamente hablando, una norma jurídica inferior no puede modificar, alterar, mucho menos derogar a una norma jurídica superior. Tampoco ésta norma reglamentaria puede ser contraria a los principios y garantías de la norma que contiene el marco o los parámetros bajo los cuales se rige el ordenamiento jurídico del país, en este caso la Constitución Política de la República de Guatemala, una norma que tergiversar o violar los principios constitucionales es nula *ipso iure* y por tanto debe ser expulsada del ordenamiento jurídico.

Al respecto de la aplicación del Acuerdo COM-21-2021 Juan Fernando de León, Director de Asuntos Jurídicos de EMETRA indica que actualmente, en 2023, el acuerdo no es de aplicación positiva toda vez que aún se están trabajando en más cuerpos normativos que complementarán el acuerdo inicial.

4.3. Medios electrónicos que se pretenden incorporar a la legislación guatemalteca para la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito.

El Acuerdo COM-21-2021 no es específico en cuanto qué medios, herramientas y dispositivos electrónicos se utilizarán en la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito, mucho menos la metodología a la hora de emplearlos, información que es de trascendencia conocer para un análisis más completo sobre los alcances y repercusiones de la normativa.

Al respecto Juan Fernando de León, Director de Asuntos Jurídicos de EMETRA indica que actualmente, el acuerdo es una norma legal vigente pero no positiva toda vez que aún se están trabajando en otros acuerdos que serán complementarios al Acuerdo COM-21-2021, mismos que indicarán los distintos dispositivos electrónicos a utilizar y la metodología a implementar. Un equipo de trabajo de la Municipalidad de Guatemala y EMETRA aún trabaja en la formulación de mecanismos técnicos y legales para la plena implementación de la normativa.

El Licenciado de León indica de manera resumida que dentro de los medios electrónicos que se tienen planeados implementar se encuentran los parquímetros y los semáforos inteligentes. Los parquímetros inteligentes tendrán la función de monitorear el momento en que un vehículo se estacione en el área acondicionada para esa finalidad, así como monitorear que se realice el pago correspondiente por el tiempo en que se utilizará el mismo, en caso contrario se podrá imponer la sanción correspondiente por la comisión de la infracción, todo ello sin la necesidad de que tenga que estar apersonándose constantemente un agente de tránsito al lugar a verificar los parquímetros como se realiza en la actualidad.

Para el caso de los semáforos inteligentes la información suministrada fue escasa, pero se limitó a indicar que permitirá un mejor monitoreo del tránsito, permitiendo verificar la necesidad de agilizar las vías según las horas de más afluencia vehicular.

Otro punto importante que indica el Licenciado de León en el cual se está trabajando arduamente es en la creación de una *Appication* o App, como comúnmente se denomina, de notificación de infracciones. Éste es un punto de suma importancia puesto que es principalmente en torno a este tema que giran las principales críticas no solo al Acuerdo COM-21-2021, si no a gran parte del actuar de la Autoridad de Tránsito en cuanto a las denominadas multas fantasma, aquellas sanciones que nunca son notificadas en el momento de la comisión o presunta comisión de la infracción a la normativa de tránsito y que posteriormente son descubiertas por los ciudadanos ya sea en el momento de ser detenidos en algún operativo de la autoridad, al momento de la renovación de licencias de conducir o bien al momento del pago del impuesto anual de circulación y posterior impresión de calcomanía y tarjeta de circulación.

Si esta situación se da a pesar de que la normativa de tránsito es clara en cuanto a que se debe notificar la comisión de una infracción y la imposición de la sanción mediante una boleta, al momento de que se automatice la imposición de las sanciones mediante medios electrónicos la problemática podría aumentar si no se cuenta con un medio de notificación directa al presunto infractor, lo que vulneraría el derecho de defensa de las personas. Por ello es importante el desarrollo de ésta App en primera instancia, contar con los medios de notificación electrónica es el primer paso para la utilización de dispositivos electrónicos en el régimen sancionatorio de tránsito.

En información solicitada a la Dirección de Comunicación Social de EMETRA al respecto del tema sobre qué medios electrónicos se están utilizando con la entrada en vigencia del Acuerdo COM-21-2021 en la regulación, control, ordenamiento y

administración del tránsito en la Ciudad de Guatemala o cuáles se pretenden implementar, el Director Amilcar Montejo, con asesoría de la Dirección de Asuntos Jurídicos, emitió un documento de respuesta no tan claro respecto de las interrogantes realizadas, pero si hace énfasis en que el uso de tecnología de parte de los agentes de la Policía Municipal de Tránsito no es algo novedoso ya que desde 2004 a través del Acuerdo COM-021-04 se autorizó el uso de medios de tecnología avanzada, principalmente equipo de medición de velocidad con registro de imágenes y video, denominado Foto Velocímetro, para el control y verificación de la velocidad de vehículos automotores en su desplazamiento por la vía pública.

A través de estos foto velocímetros se han emitido sanciones por no cumplir con los límites de velocidad máxima que establece el Artículo 182 numeral 12 del Reglamento de Tránsito; para notificar estas sanciones las infracciones se suben al sitio web de la Municipalidad de Guatemala, a través del cual los conductores pueden consultar si sus vehículos cuentan con multas por no cumplir los límites de velocidad, además se indica que existe un proceso de notificación por parte del Departamento de Registro y Control de la Dirección de Recaudación y Gestión de la Gerencia Financiera de EMETRA (mismo que no se especificó cuál es), así como las notificaciones que realizan los agentes de tránsito en los operativos de control implementados en los distintos puntos de la ciudad.

Amilcar Montejo indica también que se ha implementado el uso de sistemas para detectar e identificar vehículos infractores con multas pendientes de pago, a través de las denominadas patrullas inteligentes con equipo de reconocimiento de placa (LPR por sus siglas en inglés).

En cuanto a las cámaras de video vigilancia, el Director Montejo indica que en la actualidad no se están utilizando para sancionar a las personas, conductores y

propietarios de vehículos que cometan infracciones de tránsito, pero si se está trabajando en implementar los procedimientos para dicho fin; dichas cámaras de video vigilancia se encuentran administradas por el Centro de Control de Tránsito de la Policía Municipal de Tránsito (PMT) de la Ciudad de Guatemala.

En una visita guiada por parte de la Oficial Zucely Chávez indica que este programa surgió en el 2004, y contaba con apenas 2 monitores y 20 cámaras, hoy día se cuentan con 1116 cámaras que abarcan todo el territorio de la Ciudad de Guatemala y se encuentran transmitiendo la información audiovisual en tiempo real las 24 horas del día. Las cámaras se encuentran posicionadas de manera estratégica en los puntos de más relevancia para su fin, teniendo las mismas una doble funcionalidad tanto de importancia en la administración y control del tránsito como de apoyo en los proyectos de seguridad ciudadana en conjunto con la Policía Nacional Civil (PNC) y el Ministerio Público (MP).

Las cámaras de video vigilancia con las que cuenta la Municipalidad de Guatemala se catalogan en dos formatos: sin movilidad y de 360° las cuales además de tener una mejor definición permiten abarcar un mayor campo de observación a través de la función de acercamiento o *Zoom*. Cualquiera de éstas cámaras se encuentran al alcance de los operadores del Centro de Control de Tránsito, según sea el sector de vigilancia a su cargo, a través de sistemas que trabajan en conjunto con Google Maps para poder mantener una correcta correlación entre los puntos geográficos de la ciudad y el tránsito que está en constante movimiento.

De ésta manera se pueden identificar los focos de movilidad lenta o de siniestros y poder no solo mantener actualizado el estado del tránsito sino también poder informar a los agentes de la autoridad de tránsito que se encuentren en el área para que pueda brindar la atención que la situación requiera para mejorar el flujo vehicular, notificar a la

autoridad de tránsito correspondiente para que intervenga en dado caso la situación provenga de una jurisdicción que no corresponde a la Ciudad de Guatemala o bien solicitar la asistencia de la Policía Nacional Civil o cuerpos de socorro si fuere el caso.

El Centro de Control de Tránsito es una herramienta vital en la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito en la ciudad por su multifuncionalidad ya que es acá donde se monitorea cada situación que impacte en la movilidad del tránsito, se administra un *Call Center* para atender las llamadas de ciudadanos que denuncian distintas situaciones que requieren la intervención de la autoridad de tránsito; a través del Centro de Comando, Comunicación, Control y Computación (C4) de la PMT que opera en este mismo lugar se administran las pantallas inteligentes que se encuentran colocadas en las pasarelas y semáforos de puntos estratégicos de la Ciudad de Guatemala que permiten informar sobre la movilidad vehicular y brindan asistencia a distancia a través de las cámaras y semáforos a los cuales tienes acceso.

Además, el Centro de Control de Tránsito a través de su monitoreo en tiempo real, mantiene actualizado el *status* del tránsito a través de reportes en redes sociales, medios de comunicación como telenoticieros y programas radiales; aunado a esto dicha actualización del estado del tránsito se ve reflejado en la brevedad posible hacia los usuarios a través del uso de aplicaciones móviles como Google Maps con quién trabajan en conjunto y muy pronto en tiempo real con la aplicación Waze por medio de convenios con dichas empresas que brindan asistencia de ubicación y movilidad a través de sistemas de posicionamiento global (GPS).

4.4. Procedimiento legal viable para la incorporación de los medios electrónicos a la legislación guatemalteca para la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito.

Indudablemente la modernización de los distintos protocolos, metodologías y sistemas que permitan una mejor regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito es un tema de suma importancia toda vez que de la mano con el aumento demográfico se ha dado un aumento en el parque vehicular, lo que genera no solo dificultad de movilización, si no también más siniestros en la mayoría de ocasiones por infringir las disposiciones de la normativa de tránsito.

Es por ello que es necesario dotar a las distintas instituciones encargadas del control del tránsito de mejores herramientas para que puedan realizar su labor de manera eficaz y eficiente para que tengan no solo una función reactiva y sancionadora, si no previsor y preventiva y consecuentemente puedan responder de mejor manera ante los distintos fenómenos que puedan presentarse y que impacten en la movilidad del tránsito. Los avances tecnológicos brindan una gama de herramientas que permiten simplificar, ampliar y hacer más eficiente las funciones de la autoridad de tránsito pero es de suma importancia regular de manera correcta su utilización.

La Constitución Política de la República de Guatemala es el escalón más alto en el Ordenamiento Jurídico del Estado, es en este cuerpo normativo donde se recogen principios rectores que deberán ser respetados y desarrollados por el resto de normas jurídicamente inferiores. La seguridad así como la libertad de locomoción son principios y garantías que la Ley de Tránsito (que se encuentra un escalón por debajo de la norma constitucional) desarrolla en su contenido, dictando las pautas para que convivan en un mismo ambiente denominado vía pública tanto peatones como vehículos en un fenómeno denominado tránsito el cual se entiende que es esa interacción ordenada y

apegada a las directrices y parámetros que la ley y los reglamentos mismos establecen.

El Reglamento de Tránsito, inmediato inferior jerárquico de la Ley de Tránsito que constituye una norma ordinaria, desarrolla de manera amplia cada concepto que la Ley en principio prescribe, complementando la regulación y siempre respetando el orden jerárquico, sin alterar o tergiversar lo previamente establecido en la ley, mucho menos lo contemplado en la norma primaria y suprema que es la Constitución Política de la República de Guatemala. De esta forma y en el mismo orden continuarán todas las demás disposiciones que se desarrollen en materia de tránsito: todo reglamento creado a través de acuerdo municipal debe respetar el orden jerárquico que le corresponde para poder ser aplicado y no ser expulsado del ordenamiento jurídico.

En ese orden de ideas se llega al punto central de cuál es la forma viable para introducir la utilización de los dispositivos y medios electrónicos en el ordenamiento jurídico guatemalteco de manera que puedan ser utilizados en la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito.

Un acuerdo municipal es un cuerpo normativo de alcance limitado, puesto que para el caso del Acuerdo COM-21-2021 el mismo tiene un ámbito espacial de validez que se circunscribe al Municipio de Guatemala. Un cuerpo normativo de estas características podría aportar la utilización de algunas herramientas electrónicas si se realiza de manera detallada y específica, como por definición debería hacer una norma reglamentaria; lo que no podría realizar es alguna modificación a una norma superior, en el caso citado no se podría incorporar herramientas electrónicas con el fin de sancionar las infracciones de tránsito variando el régimen sancionatorio establecido en el Reglamento de Tránsito. Si el mecanismo nuevo que se pretende implementar respetare los principios constitucionales aún existiría un conflicto entre normas: en

primer lugar entre dos normas reglamentarias, un acuerdo municipal y un acuerdo Gubernativo que constituye un reglamento de una Ley (Acuerdo COM-21-2021 Vs Acuerdo Gubernativo 273-98), y en segundo lugar entre una norma reglamentaria y una norma ordinaria (Acuerdo COM-21-2021 Vs Decreto Número 132-96 del Congreso de la República)

En este conflicto entre normas reglamentarias y ordinarias prevalece la norma ordinaria por su propio peso, el de ser una norma jerárquicamente superior. Al respecto Jorge Mario Castillo González indica “La ley formal deroga todo lo que la contradiga. En orden descendiente (hacia abajo) la ley deroga los reglamentos, órdenes o circulares, oficios o instrucciones, resoluciones, etc., que contradigan lo que ella disponga”.³⁰

Se resalta también el hecho de que la propia Ley de Tránsito en el Artículo 8 establece en cuanto al traslado de funciones de tránsito a las municipalidades, que dicho traslado no comprende en ningún caso la facultad de reglamentar dentro de otros temas los asuntos de observancia general, encuadrando en este rubro el régimen sancionatorio de tránsito; es decir que en éste caso no será válida cualquier normativa emitida por las municipalidades que pretenda a través de medios electrónicos alterar los procedimientos para sancionar a los infractores a la ley de tránsito por constituir este tema un asunto de observancia general.

Establecido que un acuerdo municipal no es la forma legal correcta para incorporar medios electrónicos en la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito quedan dos opciones colocadas jerárquicamente por encima: Un reglamento jurídico o bien una ley formal. La Constitución Política de la República de Guatemala en primera instancia avala esta solución a través del proceso de creación de la ley y de la facultad del Presidente de la República de dictar los reglamentos de las leyes; en segunda

³⁰ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho Administrativo**. Pág. 137

instancia porque la norma constitucional también recoge en su texto uno de los principios rectores de la Administración Pública: El Principio de Legalidad, el cual establece que el fundamento de la administración pública al actuar siempre será la ley y no podrá realizar actuación alguna si no existe norma que lo faculte a hacerlo y siempre en la forma y modo en que ésta le faculte. Todo esto se encuentra regulado tanto en el Artículo 152 Poder Público el cual indica “El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la Ley”, como por el Artículo 154 Función pública; sujeción a la ley, que indica “Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella”.

La doctrina también presenta su opinión al respecto de cuál es la forma más idónea a utilizar, y para ello hay que remitirse a los principios propios del Derecho Administrativo dentro de los cuales establece Jorge Mario Castillo González, refiriendo a Carlos Betancourt Jaramillo, que se encuentra el Principio del Paralelismo de las Formas: “Según este principio, un acto no puede ser modificado, derogado o revocado sino por otro acto dictado por la misma autoridad que dictó el primero y empleando la misma forma. Ejemplos: Una ley (es un acto general) dictada por el Congreso solo puede ser reformada o derogada por otra ley dictada por el Congreso; un Acuerdo Gubernativo (acto general) dictado por el Presidente de la República solo puede ser modificado o derogado por otro Acuerdo Gubernativo dictado por el Presidente de la República; o una resolución administrativa (acto individual) emitida por un Ministerio de Estado solo puede ser modificada o revocada por otra resolución emitida por el mismo Ministerio de Estado”.

La incorporación de los medios electrónicos a la legislación guatemalteca para la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito indudablemente trae consigo cambios generales y específicos dentro de la normativa de tránsito vigente, puesto que el objetivo es utilizar al máximo los beneficios de las herramientas

tecnológicas por parte de la autoridad de tránsito; es así que de acuerdo a lo que los parámetros que la Constitución Política de la República de Guatemala y de acuerdo a los principios propios del Derecho Administrativos, específicamente de acuerdo al Principio del Paralelismo de las Formas las únicas formas viables a elegir son las de reformar la Ley de Tránsito vigente o bien aprobar un decreto legislativo que contenga una ley de tránsito totalmente nueva. Sea cual sea la forma elegida lleva consecuentemente la obligación de reformar el reglamento de tránsito vigente o bien crear un reglamento de tránsito nuevo que complemente la ley. Solo un reglamento puede reformar o derogar un reglamento, solo una ley puede reformar o derogar otra ley.

Es importante que los medios electrónicos en materia de tránsito sean incorporados a través de leyes y reglamentos jurídicos puesto que solo de esa manera se garantizará su regulación de manera extensa y detallada permitiendo que queden salvaguardados todos los derechos y garantías que la Constitución Política de la República de Guatemala otorga a las personas. De esta manera podrán prevalecer los principios fundamentales de la Administración Pública de Legalidad y Juridicidad, planteando en primera instancia las directrices y los límites dentro de los cuales deben operar los depositarios del poder público reduciendo la discrecionalidad y evitando el abuso y desviación de poder; en segunda instancia permitiendo que toda actividad administrativa se someta estrictamente al derecho en su totalidad, a los cánones del derecho (la norma jurídica, principios jurídicos, la doctrina jurídico-administrativa, entre otros).

Utilizar la forma legal correcta para poder incorporar a la legislación guatemalteca las herramientas tecnológicas en materia de tránsito permitirá su utilización de manera general y no solo en campos de aplicación particularmente limitados. El ámbito territorial de aplicación abarcaría todo el territorio nacional lo que significa que la norma sería más eficaz y efectiva puesto que es de suma importancia que el país se

modernice en muchos aspectos y la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito no es la excepción. Al ser una norma de carácter general permitiría un involucramiento de todas las instituciones relacionadas directa o indirectamente al tránsito en el país: EMETRA, Policía Municipal de Tránsito de la Ciudad de Guatemala, Superintendencia de Transporte Público (STP) de la Ciudad de Guatemala, Departamento de Tránsito de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, Dirección General de Transportes, Policía Municipal de cada Municipio que haya solicitado y se le haya delegado la administración del tránsito en su jurisdicción, Dirección General de Protección y Seguridad Vial (PROVIAL), Observatorio Nacional de Seguridad del Tránsito (ONSET), entre otras.

Al existir un marco legal que permita a las distintas instituciones utilizar de una manera correcta las herramientas y dispositivos tecnológicos en la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito se podrá garantizar una mejor movilidad y combate a los principales fenómenos y flagelos que aquejan a la población en la vía pública pudiendo actuar conjuntamente y de manera interinstitucional, cumpliendo con una función no solo reactiva sino preventiva y de planificación.

De tal manera que a través de una ley o un reglamento jurídico la utilización de los medios electrónicos tendrían una aplicación más general, estaría detallada y especificada su funcionalidad y límites de utilización, lo que sumado se traduce como una efectividad y eficacia mucho más alta y en conjunto y como consecuencia daría pleno cumplimiento al fin general y supremo del Estado de Guatemala consagrado en la Constitución Política de la República de Guatemala: El Bien Común, el bienestar de la generalidad que prevalece sobre el interés particular.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La incorporación de medios y herramientas electrónicas a la normativa guatemalteca para la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito es una necesidad imperativa pero que no puede tomarse a la ligera. Incorporarse a la legislación guatemalteca de manera escueta, vaga y sin delimitar sus alcances atenta no solo contra los principios Constitucionales sino también contra los principios propios del Derecho Administrativo, es por ello que hacerlo por medio de un acuerdo municipal no es la forma técnica ni legal indicada, como lo pretende el Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala.

El Artículo 44 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que ninguna norma puede disminuir, restringir o tergiversar los principios contenidos en la misma; la Ley de Tránsito y su Reglamento establecen procedimientos claros de sanción en caso de infracción a sus disposiciones, en tanto que el Artículo 8 de la Ley de Tránsito establece las limitaciones en el ejercicio de la función de tránsito por parte de las municipalidades. Es por ello que integrar al ordenamiento jurídico medios electrónicos para su uso en temas de tránsito a través de un acuerdo municipal no es la forma idónea, toda vez que conlleva modificaciones a la normativa ya existente, lo que lo hace técnica y jurídicamente inviable.

Lo ideal y técnicamente correcto es incorporar los medios y herramientas electrónicas a la legislación guatemalteca a través de una reforma o creación de una nueva Ley y Reglamento de Tránsito para que su uso sea normado de manera correcta y pueda aplicarse la norma eficazmente. Es por ello que corresponde a la Municipalidad de Guatemala, entre tantas otras instituciones coadyuvantes en la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito, instar tanto al Organismo Legislativo como al Ejecutivo en la actualización de la normativa de tránsito existente en beneficio no solo de un territorio determinado sino de todo el país.



CONCLUSIONES

1. Toda normativa jurídica sin excepción alguna debe respetar al momento de su creación el lugar que le corresponde dentro de la jerarquía normativa del ordenamiento jurídico del país, de manera que su contenido sea congruente y acorde a los principios máximos consignados en la Constitución Política de la República de Guatemala, tal como se establece en el Artículo 44 sin disminuir, restringir o tergiversar su contenido de manera alguna para evitar ser expulsada del ordenamiento y poder constituir de ésta manera norma válida, vigente y positiva.
2. Es imprescindible que la normativa de tránsito, como toda normativa al transcurrir períodos de tiempo largos, sea actualizada y mejorada debido a que año con año aumenta el parque vehicular y los mecanismos se modernizan de la mano de los avances tecnológicos; de tal manera que la autoridad de tránsito debe ser dotada de más y mejores herramientas jurídicas y técnicas para el correcto cumplimiento de sus funciones permitiendo que su actuar sea más eficaz y eficiente en la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito.
3. La incorporación de medios, dispositivos y herramientas electrónicas al ordenamiento jurídico guatemalteco para la regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito no puede darse a través de instrumentos normativos de limitado alcance (disposiciones contenidas en reglamentos administrativos como los acuerdos municipales), puesto que dicha incorporación lleva consigo cambios generales a la normativa de tránsito vigente conformada por la Ley de Tránsito Decreto 132-96 y el Reglamento de Tránsito Acuerdo Gubernativo 273-98; la única forma de modificar una norma contenida en una ley o un reglamento jurídico es por medio de una reforma a través del mismo tipo de instrumento o forma normativa, o bien a través de la creación de una nueva ley y su correspondiente reglamento jurídico.



RECOMENDACIONES

1. Al momento de crear una norma jurídica se debe contrastar su contenido con el de la Constitución Política de la República de Guatemala en primer lugar y consecuentemente con la normativa que tenga relación directa jerárquicamente para que exista una correcta concordancia, correlación y sintonía que permita su efectiva aplicación.
2. Se debe actualizar la normativa existente de tránsito para agregar mecanismos y procedimientos que faciliten y promuevan una mejor regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito por parte de la autoridad. La autoridad de tránsito solo podrá hacer buen uso de herramientas y mecanismos novedosos y eficientes en la medida que éstos se encuentren normados adecuadamente.
3. Las distintas instituciones que participan de manera directa o indirecta en la temática del tránsito en el país deben plantear, promover y apremiar tanto al Organismo Ejecutivo, a través del Ministerio de Gobernación, así como al Congreso de la República la necesidad de reformar o crear una nueva normativa de tránsito, entiéndase Ley y Reglamento, para dotar de mecanismos actualizados a las autoridades así como incorporar y normar medios y herramientas electrónicas que permitan una eficiente regulación, control, ordenamiento y administración del tránsito no solo a nivel local sino nacional.



BIBLIOGRAFÍA

CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario. **Derecho Administrativo**. Guatemala: Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.

DE SECONDAT, Charles-Louis. **El Espíritu de la Leyes**. México: 1ª ed. s.e. 2018.

ESTRADA SANTOS, Mario David. (2014). **Estrategia de Comunicación para fortalecer la imagen de la Policía Municipal de Tránsito de la ciudad de Guatemala**. [Tesis de grado, Escuela de Ciencias de la Comunicación Universidad de San Carlos de Guatemala].

FLORES JUÁREZ, Juan Francisco. **Constitución y Justicia Constitucional / Apuntamientos**. Guatemala: 2ª ed. Ed. Estudiantil Fenix, 2009.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**. México: 53ª ed. Reimpresión. Ed. Porrúa, 2002.

<http://onset.transito.gob.gt/index.php/glosario-de-seguridad-vial> (Consultado: 27 de julio de 2022).

<https://transito.gob.gt/historia/> (Consultado: 30 de julio de 2022).

<https://www.muniguate.com/emetra/historia-de-la-policia-municipal-de-transito/> (Consultado: 30 de julio de 2022).

KELSEN, Hans. **Teoría pura del Derecho**. Guatemala: 1ª ed. Ed. Estudiantil Fenix, 2013.

KESTLER PÉREZ, Otto Bernardo. (2007). **Análisis jurídico del Artículo 1 de la Ley y Reglamento de Tránsito, en la imposición de infracciones**. [Tesis de grado,



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de San Carlos de Guatemala].

KUCSKO-STADLMAYER. Gabriele. **La contribución de Adolf Merkl a la Teoría Pura del Derecho**. México: Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo LXXI, Núm. 281. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 2021.

LÓPEZ AGUILAR, Santiago. **Introducción al Estudio del Derecho, Tomo I**. Guatemala: 12ª ed. Ed. Estudiantil Fenix, 2016.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Argentina: Ed. Heliasta S.R.L. 1981

PALENCIA ORELLANA, Irma Elizabeth. **Mecanismos que posibilitan la protección de los Derechos Humanos y las garantías fundamentales para el acceso a la justicia**. Guatemala: Revista Jurídica 2016-201, Organismo Judicial.

PRADO, Gerardo. **Teoría del Estado**. Guatemala: 11ª ed. Ed. Renacer, 2012.

ROMERO MARTÍNEZ, Juan Manuel. **Estudios sobre la Argumentación Jurídica Principalista. Bases para la toma de decisiones judiciales**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **El contrato Social**. España: Ed. Lável, 2007.

SANDOVAL ARGUETA, María Elisa y BAUTISTA MORALES, Edwin Leonel. **Elementos fundamentales de la Ciencia del Derecho**. Guatemala: s.e. 2018.

VILLEGAS LARA, René Arturo. **Temas de Introducción al Estudio del Derecho y de Teoría General del Derecho**. Guatemala: 6ª ed. Ed. Universitaria, 2017.



Legislación:

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

Ley de Tránsito. Decreto Número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala, 1996.

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

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto Número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

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

Reglamento de Tránsito. Acuerdo Gubernativo Número 273-98 del Presidente de la República de Guatemala, 1998.

Acuerdo COM-021-04, del Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala, 2004.

Acuerdo COM-21-2021, del Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala, 2021.