

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

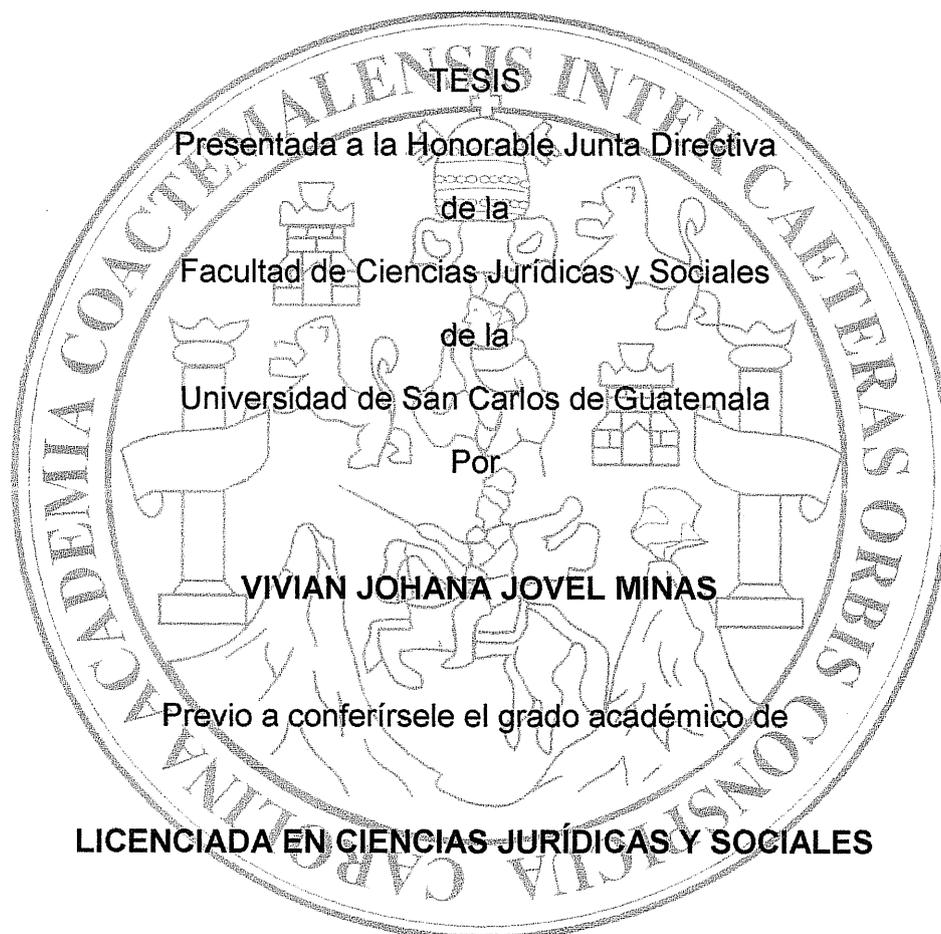
**ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO PARA IMPONER Y COBRAR
MULTAS IMPUESTAS A CONDUCTORES POR LA MUNICIPALIDAD DE
GUATEMALA; BASÁNDOSE EN IMÁGENES DE CÁMARAS DE VIDEO UBICADAS
EN SEMÁFOROS**

VIVIAN JOHANA JOVEL MINAS

GUATEMALA, JULIO DE 2011

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

**ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO PARA IMPONER Y
COBRAR MULTAS IMPUESTAS A CONDUCTORES POR LA MUNICIPALIDAD DE
GUATEMALA; BASÁNDOSE EN IMÁGENES DE CÁMARAS DE VIDEO UBICADAS
EN SEMÁFOROS**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala
Por

VIVIAN JOHANA JOVEL MINAS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, julio de 2011

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

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Mario Estuardo León Alegría
VOCAL V: Br. Pablo José Calderón Galvéz
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Licda. Enma Graciela Salazar Castillo
Vocal: Lic. Emilio Gutiérrez Cambranes
Secretario: Lic. César Augusto López López

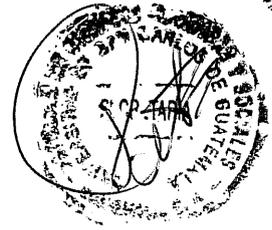
Segunda Fase:

Presidente: Lic. Guillermo Díaz Rivera
Vocal: Lic. Luis Emilio Orozco Piloña
Secretario: Lic. David Sentés Luna

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



BUFETE JURÍDICO
Castellanos & Asociados
3a. Avenida 13-62, zona 1. Guatemala, C.A.
Teléfono: 2230-4830
E-mail: estuardo.geo@yahoo.com



Guatemala, 23 de marzo de 2011.

Licenciado

Carlos Manuel Castro Monroy

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala

Su Despacho.



Licenciado Castro Monroy:

En atención a la providencia de fecha 03 de junio del año 2010, en el cual se me otorgo el honor de ser Asesor de la tesis de la bachiller: **VIVIAN JOHANA JOVEL MINAS**, carné número 200311885, sobre el tema intitulado **“ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO PARA IMPONER Y COBRAR MULTAS IMPUESTAS A CONDUCTORES POR LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA; BASÁNDOSE EN IMÁGENES DE CÁMARAS DE VIDEO UBICADAS EN SEMÁFOROS”**, por lo que considero procedente dictaminar respecto a la asesoría del mismo indicando que el contenido objeto de desarrollo, análisis, aportaciones y teorías sustentadas por la autora, ameritaron ser calificadas de sustento importante y valederas al momento de la asesoría efectuada del presente trabajo de investigación de tesis.

El tema seleccionado por la autora y el trabajo de investigación realizado reviste de suma importancia; por lo que indico que el trabajo de investigación efectuado por la bachiller **VIVIAN JOHANA JOVEL MINAS**, no se limita a cumplir únicamente con los presupuestos de presentación y desarrollo, sino también a la sustentación de teorías, análisis y aportes tanto de orden legal como de academia, ello en atención a las normativas y presupuestos reglamentarios regulados para el efecto, así como a la norma referida dentro del presente trabajo de investigación, resultando como punto relevante el contenido analítico inserto en el mismo.

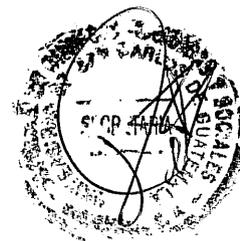


BUFETE JURÍDICO *Castellanos & Asociados*

3a. Avenida 13-62, zona 1. Guatemala, C.A.

Teléfono: 2230-4830

E-mail: estuardo.geo@yahoo.com



Estableciendo que la referida investigación se efectuó apegado a la asesoría prestada, habiéndose apreciado también el cumplimiento a los presupuestos tanto de forma como de fondo, exigidos por el Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, Artículo 32, el cual literalmente dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes". Indicando que el presente dictamen se realizó con las formalidades de ley y apegado a la misma; por lo que se determina claro y expresamente que el trabajo de investigación cumple satisfactoriamente con los requisitos establecidos anteriormente, verificando el contenido científico y técnico en la elaboración del tema, su método y técnicas de investigación los cuales fueron los indicados, habiendo dado una idea de cómo mejorar la redacción, verificando que las conclusiones y recomendaciones estuvieran buscando el objeto del tema y fueran acepciones propias de la estudiante y que conlleven con el verdadero objeto del tema del presente trabajo, el mismo carece de cuadros estadísticos; y por último pude constatar que la bibliografía consultada para la elaboración de la tesis fue la adecuada.

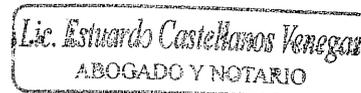
En conclusión y en mi calidad de Asesor me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, en el sentido de que el trabajo de tesis de grado de la autora amerita seguir su trámite de revisión hasta su total aprobación, para que pueda optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales y a los títulos de Abogada y Notaria.

Sin otro particular me es grato suscribirme con muestras de mi más alta estima,

Lic. Estuardo Castellanos Venegas.

Abogado y Notario

Colegiado No. 7,706





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

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A): **VICELINO WALDEMAR LEONARDO POLANCO**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **VIVIAN JOHANA JOVEL MINAS**, Intitulado: **“ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO PARA IMPONER Y COBRAR MULTAS IMPUESTAS A CONDUCTORES POR LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA; BASÁNDOSE EN IMÁGENES DE CÁMARAS DE VIDEO UBICADAS EN SEMÁFOROS”**.

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




LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORIA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
CMCM/ brsp.

BUFETE LEONARDO & ASOCIADOS

5°. Ave. 11-70, zona 1,
2do. Nivel Oficina 2-D, Edificio Herrera
Tel. 22322782, Fax. 22518947



Guatemala, 06 de abril de 2011.

Licenciado:

Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Tesis,
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Su despacho.



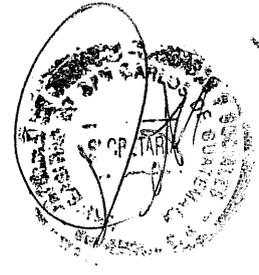
Licenciado Castro:

De conformidad con nombramiento emitido por esa jefatura con fecha treinta de marzo del año dos mil once, en el que se dispone nombrar al suscrito como Revisor del trabajo de tesis de la estudiante **VIVIAN JOHANA JOVEL MINAS**, para lo cual emito el dictamen siguiente:

1. **Del título de la investigación:** La estudiante Jovel Minas, sometió a mi consideración la tesis intitulada **“ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO PARA IMPONER Y COBRAR MULTAS IMPUESTAS A CONDUCTORES POR LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA; BASÁNDOSE EN IMÁGENES DE CÁMARAS DE VIDEO UBICADAS EN SEMÁFOROS”**, para la revisión respectiva. Examinado el tema se llegó a la conclusión tanto del suscrito como de la estudiante, que se debe dejar el nombre propuesto al tema, por encontrarlo adecuado al plan de investigación.
2. **Opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis:** De la revisión practicada al trabajo de tesis relacionado, se puede extraer que el mismo cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, relativos al contenido científico y técnico de la tesis, en virtud que el presente trabajo llena las expectativas deseadas y exigidas por dicho normativo, al haberse utilizado dichos aspectos al desarrollarse la investigación del caso.

BUFETE LEONARDO & ASOCIADOS

5°. Ave. 11-70, zona 1,
2do. Nivel Oficina 2-D, Edificio Herrera
Tel. 22322782, Fax. 22518947



-2-

3. **Respecto de la metodología y técnicas de investigación utilizadas:** Para el desarrollo del presente trabajo se utilizaron métodos y técnicas, adecuadas para este tipo de investigación, siendo estos: analítico y deductivo y así como técnicas bibliográficas y documental, para la indagación respectiva, todo con el propósito de facilitar el desarrollo investigativo, haciendo el trabajo de campo más práctico y efectivo con la aplicación de dichos instrumentos.
4. **De la redacción utilizada:** Se observó que en toda la tesis se utilizaron y emplearon técnicas de redacción, ortografía y gramática adecuadas para este tipo de trabajos, así como fondo y forma según lo establecido por la Real Academia de la Lengua Española.
5. **Respecto de la contribución científica:** Se puede observar que el trabajo desarrollado, observa el contenido científico que para este tipo de actividad se requiere, pues del estudio de todo el contexto se puede apreciar la importancia que posee el sistema de control de tránsito y de infracciones, pero que también es necesario que no sólo se implementen correctivos a los infractores, sino que también se establezca un sistema de notificación más ágil y que sea más accesible a todos los conductores y que los mismos tengan una constancia por escrito.
6. **De las conclusiones y recomendaciones:** Se pudo establecer que la estudiante referida, hizo hallazgos dentro de su investigación, que a mi consideración son adecuados y que las recomendaciones y conclusiones, son congruentes con el trabajo realizado.
7. **De la bibliografía utilizada:** Finalmente se constató que en el desarrollo y culminación del informe final de la tesis, se utilizó doctrina de autores nacionales y extranjeros, así como analizada legislación interna, como de otros países, para el estudio del derecho comparado, por lo que a mi criterio son adecuados.

BUFETE LEONARDO & ASOCIADOS

5°. Ave. 11-70, zona 1,
2do. Nivel Oficina 2-D, Edificio Herrera
Tel. 22322782, Fax. 22518947



-3-

En conclusión, y en virtud de haberse satisfecho las exigencias del suscrito revisor, derivadas del examen del trabajo en los términos anteriormente expuestos e individualizados y por las razones ya expresadas, al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente aprobar el trabajo de tesis relacionado, realizado por la estudiante Vivian Johana Jovel Minas y en consecuencia darse la opinión que el mismo se merece, debiendo continuar su trámite administrativo legal correspondiente, a efecto se emita la orden de impresión y se señale el día y hora para la discusión en el correspondiente examen público. En tal virtud emito mi **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el trabajo de tesis asesorado.

Atentamente,

Waldemar Leonardo Polanco
ABOGADO Y NOTARIO
COL. 3822



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, dos de junio del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante VIVIAN JOHANA JOVEL MINAS, Titulado ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO PARA IMPONER Y COBRAR MULTAS IMPUESTAS A CONDUCTORES POR LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA; BASÁNDOSE EN IMÁGENES DE CÁMARAS DE VIDEO UBICADAS EN SEMÁFOROS Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh.

DEDICATORIA



A DIOS:

Al derramar en mí la sabiduría e inteligencia necesaria que me ha permitido culminar con éxito uno de mis anhelados sueños y por su infinita misericordia al bendecirme cada día.

A MIS PADRES:

Luis Edilzar Jovel Gómez y Olivia Minas de Jovel, quienes con su amor, paciencia, trabajo, perseverancia e incondicionalidad me han hecho comprender que puedo alcanzar mis metas.

A MI HERMANA:

Diana de Jesús Jovel Minas por su inmenso cariño y con quien comparto el éxito obtenido.

A MIS ABUELITOS:

Filiberto Jovel Rivadeneira (+), Cándida de Jesús Gómez de Jovel (+), Victoria Estrada de Minas (+) y Guillermo Minas Escobedo, por sus sabias enseñanzas.

A MI FAMILIA:

En general con todo mi cariño y en especial a mis tíos: Glenda, Herman, Roy Danilo, Candy y Roberto Vela.

A MI ASESOR Y REVISOR:

Licenciado Estuardo Castellanos Venegas y licenciado Vicelino Waldemar Leonardo Polanco por su valiosa asesoría y aporte de sus conocimientos.

A MIS PADRINOS:

Licenciado Raymundo Caza
licenciada Reina Isabel Teo
licenciado Edwin Eduardo
Rodríguez, licenciada Anaelsee Ramírez
Pérez, porque con su orientación han sido
base en este triunfo.



A MIS AMIGOS:

Por sus muestras de cariño y solidaridad
en especial a: Carmen, Jaqueline, Aury,
Ruth, Mónica, Lisseth, Lizbeth,
Juan Carlos, Julio René, David, Obed,
Allan, César, Edwin, Giovanny, y a otros
que aunque no haga mención de ellos
saben lo importante que han sido en el
transcurso de mi vida.

A:

La gloriosa y tricentenaria Universidad de
San Carlos de Guatemala a la que estoy
plenamente agradecida y prometo honrar.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y
Sociales por haberme abierto las puertas
de sus aulas y así realizar mis estudios
superiores.

A USTED ESPECIALMENTE.

ÍNDICE



Introducción.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Administración.....	1
1.1. Definición de administración.....	2
1.2. Clases de administración.....	2
1.3. Administración pública.....	3
1.3.1. Antecedentes históricos.....	3
1.3.2. Definición.....	4
1.3.3. Características.....	6
1.3.4. Elementos de la administración pública.....	7
1.3.5. Función administrativa.....	8
1.3.6. Clases de administración pública.....	9

CAPÍTULO II

2. Derecho administrativo.....	13
2.1. Origen del derecho administrativo.....	13
2.1.1. Época de la monarquía.....	14
2.1.2. Época de la Revolución Francesa.....	15
2.2. Definición.....	17
2.3. Sistemas del derecho administrativo.....	18
2.3.1. Sistema anglosajón.....	19
2.3.2. Sistema francés.....	20
2.4. Características del derecho administrativo.....	20
2.5. Fuentes del derecho administrativo.....	21



2.6. Sistemas o técnicas de organización de la administración pública.....	22
2.6.1. Centralización o concentración administrativa.....	23
2.6.2. Desconcentración administrativa.....	24
2.6.3. Descentralización o autorquía administrativa.....	24
2.6.4. Autonomía.....	25

CAPÍTULO III

3. Competencia y jerarquía administrativa.....	27
3.1. Competencia administrativa.....	27
3.1.1. Diferencia entre capacidad y competencia.....	29
3.2. Características.....	30
3.3. Excepción a la improrrogabilidad de la competencia administrativa.....	31
3.3.1. La delegación de la competencia.....	32
3.3.2. La avocación de la competencia.....	33
3.4. Elementos.....	33
3.5. Clases de competencia.....	34
3.6. Regulación legal de la competencia.....	35
3.7. Jerarquía administrativa.....	36
3.8. Características.....	38
3.9. Poderes o facultades derivados de la jerarquía administrativa.....	39

CAPÍTULO IV

4. Los actos y hechos administrativos.....	43
4.1. Acto administrativo.....	43
4.2. Definición.....	43
4.3. Características.....	46



4.4. Elementos.....	47
4.5. Clases.....	48
4.6. Los hechos administrativos.....	51

CAPÍTULO V

5. Procedimiento administrativo en el Juzgado de Asuntos Municipales de Tránsito del municipio de Guatemala.....	55
5.1. Procedimiento administrativo.....	55
5.2. Definición.....	56
5.3. Clases de procedimiento administrativo.....	58
5.3.1. Por la forma de iniciarse.....	58
5.3.2. Por los motivos que originan el procedimiento.....	58
5.4. Principios que fundamentan el procedimiento administrativo.....	59
5.5. Expediente administrativo.....	62
5.6. Procedimiento administrativo en la Ley de Tránsito y su aplicación.....	64
5.7. Requisitos para iniciar el procedimiento, gestión o trámite administrativo municipal de tránsito.....	65

CAPÍTULO VI

6. Análisis constitucional del procedimiento para imponer y cobrar multas impuestas a conductores por la Municipalidad de Guatemala; basándose en imágenes de cámaras de video ubicadas en semáforos.....	69
CONCLUSIONES.....	83
RECOMENDACIONES.....	85
BIBLIOGRAFÍA.....	87

INTRODUCCIÓN



El presente trabajo de tesis surgió de la inquietud que ha generado entre los vecinos de la ciudad de Guatemala, el cobro ilegal de infracciones de tránsito que la Municipalidad de Guatemala hace efectivas a través de imágenes de cámaras de video que se encuentran instaladas en semáforos de distintos puntos de la circunscripción municipal y la falta de notificación al momento de imponer una sanción al conductor.

La hipótesis planteada pretende establecer que la Municipalidad de Guatemala al ejercer la facultad que le otorga la Ley de Tránsito está violando el derecho de defensa del conductor; toda vez que no se le notifica la sanción que se le ha impuesto, quebrantando así el procedimiento que indica dicha normativa legal, en donde se establece que la autoridad que imponga una sanción de multa debe entregarle al conductor una papeleta de aviso debidamente habilitada por el Departamento de Tránsito o la Municipalidad, en la que se especificará la infracción cometida, Artículo en que se fundamenta y la sanción impuesta.

El objetivo de la investigación es determinar que la Municipalidad de Guatemala no cumple con el procedimiento establecido en la Ley de Tránsito para imponer multas al no entregar la boleta o papeleta de la remisión, de igual forma señalar que incide en un procedimiento inconstitucional ya que se le impone la multa al conductor sin que esté notificado y sin que pueda hacer valer su derecho de defensa contra dicha resolución administrativa. Así también, demostrar que el recurso electrónico de las cámaras de video no está contenido en la Ley de Tránsito, por lo que es un procedimiento ilegal e inconstitucional.

La presente investigación se divide en seis capítulos: En el capítulo primero, se desarrolla la definición de la administración, clases de administración, la administración



pública, sus elementos y clases; en el capítulo segundo, se define que es el derecho administrativo, así como sus sistemas, características, fuentes y sistemas o técnicas de organización; en el capítulo tercero, se aborda el tema de la competencia y jerarquía administrativa; en el capítulo cuarto, se delimitan los actos y hechos administrativos; en el capítulo quinto, se hace alusión al procedimiento administrativo en el Juzgado de Asuntos Municipales de Tránsito del Municipio de Guatemala; y en el capítulo sexto, se realiza el análisis del procedimiento para imponer y cobrar multas impuestas por la Municipalidad de Guatemala.

Los métodos de investigación utilizados fueron: Sintético: este método se utilizó para permitir en forma general el estudio del procedimiento que realiza la municipalidad al imponer multas a los conductores por infracciones a la Ley de Tránsito y el método inductivo: el cual se aplicó para realizar muestras dirigidas a personas cuyo perfil fueran abogados y notarios. La técnica de investigación utilizada fue la documental.

CAPÍTULO I



1. Administración

“La palabra administración viene del latín ad (dirección para, tendencia para) y minister (subordinación u obediencia), y significa aquél que realiza un función bajo el mando de otro, esto es, aquél que presta un servicio a otro. La administración constituye una importante actividad en una sociedad pluralista que se basa en el esfuerzo del hombre a través de las organizaciones”.¹

“Por lo que se considera que la tarea básica de la administración es hacer las cosas a través de las personas, con los mejores resultados. En cualquier tipo de organización humana se busca el alcance de determinados objetivos con eficiencia y eficacia. La administración dirige el esfuerzo de los grupos organizados. La administración en la sociedad moderna se volvió vital e indispensable. En una sociedad de organizaciones, donde la complejidad y la interdependencia de las organizaciones son un aspecto crucial, la administración sobresale como el factor clave tanto para el mejoramiento de la calidad de vida como para la solución de los problemas más complejos que afligen a la humanidad de hoy”.²

¹ Chiavenato, Idalberto. **Introducción a la teoría general de la administración**. Pág. 6.

² **Ibid.** Pág. 15.



“Para aclarar lo que son las funciones administrativas, Fayol define el acto de administrar como: planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar. Estos son los elementos de la administración que constituyen el llamado proceso administrativo y que son localizables en cualquier trabajo de administrador en cualquier nivel o área de actividad. En otros términos, tanto el director, el gerente, el jefe, el supervisor, como también el encargado -cada cual en su nivel- desempeñan actividades de planeación, organización, dirección, coordinación y control, como actividades administrativas esenciales”.³

1.1. Definición de administración

Es una actividad que consiste en la serie de pasos que una persona lleva a cabo para alcanzar un fin determinado en el menor tiempo posible y utilizando de la mejor forma los recursos con los que cuenta.

1.2. Clases de administración

a) Administración privada: Es aquella clase de administración que realiza un particular de sus propios recursos para utilizarlos de la mejor manera y así alcanzar los fines que se haya propuesto.

³ **Ibid.** Pág. 80.



b) Administración pública: Es aquella administración que realizan los órganos administrativos del Estado para utilizar de la mejor manera sus recursos en la prestación de los servicios públicos que permitan la realización del bien común.

1.3. Administración pública

1.3.1. Antecedentes históricos

Desde los tiempos más lejanos de la historia, ha existido la administración pública. Por ejemplo: En Egipto, en la época de Ramsés, existía un manual de jerarquía. En China, 500 a.C., existió un manual de organización y gobierno. En Grecia y Roma también se observaron estructuras administrativas.

Desde luego, en la Edad Media y en el Renacimiento hubo sistemas de administración que se van perfeccionando y agrandando conforme el tiempo. La administración pública moderna ha visto ampliada cada vez más su estructura y misiones o cometidos que, se puede decir, corren paralelas con la ampliación de la actividad del Estado, independientemente de la filosofía y concepción política que sustenten los dirigentes del Estado.⁴

⁴ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general de derecho administrativo.** Pág. 106.



1.3.2. Definición

“Es el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo.

Podemos decir que la administración pública y sus órganos y entidades es un medio por el cual el Estado ejecuta su actividad.”⁵

Para Miguel Acosta Romero la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del poder Ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma jerarquizada.⁶

Por su parte el licenciado Jorge Mario Castillo González, manifiesta que la administración es la actividad sometida a la ley. En cuanto actividad, en Guatemala, esta actividad se ejecuta en tres organismos: Organismo Legislativo, con el nombre de actividad legislativa; Organismo Ejecutivo, con el nombre de actividad administrativa; y Organismo Judicial, con el nombre de actividad jurisdiccional o judicial.

⁵Calderón Morales, Hugo H. **Derecho administrativo I.** Pág. 10.

⁶ Acosta. **Ob. Cit.** Pág. 108.



La actividad administrativa, como tal, se ejecuta en los tres Organismos del Estado de Guatemala, pero en uno, en el Organismo Ejecutivo se conoce con el nombre de administración pública, por el hecho de que tal Organismo, es la sede del Gobierno del Estado de Guatemala y encargado de su administración. En los otros Organismos del Estado, y en las organizaciones autónomas y descentralizadas, también se ejecuta actividad administrativa, sin el nombre de administración pública.

La administración pública, es actividad pública, política y administrativa. Esta actividad se define acudiendo al significado de las palabras y a las funciones administrativas.

Asimismo, en cuanto a la administración pública menciona las siguientes definiciones:

a) Definición etimológica: Se basa en el significado de las palabras actividad, acción de administrar y acción de servir, definiendo la administración pública como la actividad pública al servicio de los habitantes del Estado de Guatemala, a fin de realizar el bien común o interés público.

b) Definición científica: Se basa en las funciones administrativas como planificación, organización, liderazgo, dirección o coordinación y control o supervisión, definiendo a la administración pública como el proceso para llevar a cabo actividades, labores o trabajos, efectivamente, con personas o por medio de personas, encargadas de las funciones administrativas.



Ambas definiciones se integran en una definición: Administración pública es la actividad al servicio de los guatemaltecos, que basada en las funciones administrativas, procura con efectividad, la realización del bien común o interés público.⁷

En base a lo expuesto anteriormente se puede definir a la administración pública desde dos puntos de vista:

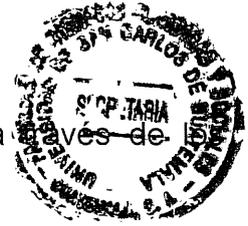
a) Administración pública desde el punto de vista material: Es la serie de pasos que realiza un órgano administrativo, para utilizar de la mejor manera posible los recursos del Estado y para prestar servicios públicos que colaboren con la realización del bien común.

b) Administración pública desde el punto de vista formal: Es un conjunto de órganos administrativos que desarrollan una serie de pasos, para utilizar los recursos del Estado de la mejor manera posible y así prestar servicios públicos que colaboren con la realización del bien común.

1.3.3. Características

De las definiciones citadas se puede deducir que la administración pública tiene las siguientes características:

⁷ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco.** Pág. 37.



- a) **Es de derecho público:** Porque es el Estado quien la ejerce a través de servicios públicos que presta a sus habitantes.
- b) **Su finalidad es el bien común:** Según lo señala la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 1, el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización de bien común.
- c) **Existencia del órgano administrativo:** Que al estar dotado de competencia administrativa, se convierte en el vínculo o conducto por virtud del cual se manifiesta la personalidad del Estado, a través de los diversos servicios públicos que la administración pública presta a la población.

1.3.4. Elementos de la administración pública

Los elementos más importantes de la definición dada de administración pública, se pueden resumir y explicar de la siguiente manera:

- a) **El órgano administrativo:** Son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.
- b) **Actividad administrativa:** Los órganos de la administración pública desarrollan una actividad y esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios



públicos a los cuales está obligada la administración pública, para el logro de su finalidad. Se puede ver al servicio público, como el instrumento, vehículo o medio de que dispone la administración para el logro de su propósito.

c) Finalidad: Es el bien común o bienestar general de toda la población en general, elemento no sólo doctrinario sino constitucional.

d) El medio: La administración pública utiliza como medio para el logro del bienestar general o el bien común al servicio público.⁸

1.3.5. Función administrativa

Es en esencia el quehacer de la administración pública e implica también los pasos que la buena administración debe desarrollar, en una forma técnica y acorde a los principios que la inspiran.⁹

La función administrativa se desarrolla conforme a los siguientes pasos:

a) Planificación: Es un paso de la administración en el cual se establece claramente cuál es el fin que se persigue, se fijan los objetivos que se pretenden alcanzar.

⁸ Calderón. **Ob. Cit.** Pág. 11.

⁹ **Ibid.** Pág. 13.



b) Coordinación: Es un paso de la administración que consiste en obtener los recursos necesarios para poder realizar las actividades planificadas.

c) Organización: Es un paso de la administración en el cual la persona que está administrando le asigna tareas a las personas que están a su cargo y les asigna recursos para poder llevar a cabo esas tareas.

d) Dirección: Es un paso de la administración que consiste en dar órdenes e instrucciones a los subordinados.

e) Ejecución: Es un paso de la administración que consiste en realizar las actividades planificadas.

f) Control: Es un paso de la administración que consiste en verificar o evaluar las actividades de la administración y tomar medidas para corregir las deficiencias que pudieren haberse cometido en cualquiera de los pasos de la administración.

1.3.6. Clases de administración pública

Fundamentalmente, dentro de la administración pública existen cuatro clases de administración o formas de administrar:



- a) **Administración de planificación:** Lo que implica es ver hacia el futuro, hacer un estudio con todos los métodos y técnicas de las necesidades y las soluciones a esas necesidades. Es en general la planificación, establecer las necesidades y las soluciones para cubrir las necesidades.
- b) **Administración ejecutiva:** Es aquella administración que decide y ejecuta. La administración ejecutiva es la que realmente tiene y ejerce la competencia administrativa, además es la que tiene la facultad legal para poder actuar, a través de las decisiones, actos o resoluciones administrativas.
- c) **Administración de control:** Es la encargada de que las tareas administrativas se realicen de conformidad con las normas establecidas, se trata de órganos con independencia de funciones; dentro de estos órganos se encuentran la Contraloría General de Cuentas, que se encarga de vigilar que funcionarios y empleados públicos manejen los fondos públicos con probidad y de conformidad con las normas establecidas en la Ley de Contrataciones del Estado; el Procurador de los Derechos Humanos, que vigila y garantiza que los funcionarios y empleados públicos respeten los derechos humanos, garantizados por la Constitución Política de la República de Guatemala y convenios internacionales; la Corte de Constitucionalidad, que vigila que los funcionarios y empleados públicos respeten los preceptos constitucionales; el Congreso de la República de Guatemala, que controla la actividad de los Ministros de Estado, a través del juicio político o interpelación.



d) **La asesoría:** Son órganos que desarrollan una actividad importante dentro de la administración pública y sirven para aconsejar o asesorar al órgano ejecutor sobre la conveniencia legal y técnica de las decisiones que tomará quien tiene o ejerce la competencia administrativa. Esta asesoría se hace a través de la simple opinión o del dictamen.

En conclusión, se puede decir que la administración pública de Guatemala es aquella estructura del gobierno; esto es, el conjunto de instituciones y funcionarios de un país encargados de llevar la administración de todos los asuntos políticos, económicos y sociales del mismo; en otras palabras, tiene la tarea de organizar, coordinar y colaborar en el funcionamiento de todos los asuntos públicos de un Estado y asegurarse de la buena prestación de los servicios públicos. Ésta, se encuentra regida en primera instancia dentro de la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa en la pirámide jerárquica el primer lugar y en la cual se encuentra estructurada todo el Estado y sus organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como la casi totalidad de órganos administrativos y sus funciones. Para finalizar, es de suma consideración señalar que en Guatemala la finalidad de los órganos de la administración pública es el bienestar común; utilizando para ello el servicio público, lo cual no se cumple a cabalidad porque no se aplica correctamente el que la administración pública debe quedar sometida a la ley, la cual es la única encargada de otorgar la competencia y estructura de cada uno de sus órganos.



CAPÍTULO II



2. Derecho administrativo

2.1. Origen del derecho administrativo

Explicar el origen del derecho administrativo, puede ser simple y complejo, es simple, cuando se afirma que el derecho administrativo fue parte del derecho civil y que un día de tantos, se desprendió de este derecho y construyó su teoría y principios jurídicos propios. Durante el tiempo en que fue parte del derecho civil, los asuntos administrativos se tramitaron y resolvieron aplicando la teoría y los principios jurídicos del derecho civil y del Código Procesal Civil. Es complejo, cuando se afirma que la administración pública, origina el derecho administrativo, pues tal afirmación no se aplica a todos los Estados, debido a que la jurisdicción administrativa, concede facultades especiales al juez administrativo, que de acuerdo con su criterio, deja de aplicar el Código Civil y el derecho privado, aplicando un derecho propio: el derecho administrativo y los derechos especializados de carácter público.

La doctrina administrativa ha sostenido que para la creación y existencia del derecho administrativo se requiere la concurrencia de dos condiciones o principios; a saber, la existencia de una administración suficientemente desarrollada y la aceptación del principio según el cual la administración, rama del ejecutivo, está sometida a la ley. Por consiguiente, a través de estos dos principios es posible y necesaria la creación del



derecho administrativo y; por tal razón, la doctrina ha afirmado que el primer país que reunió estos dos elementos fundamentales que hicieron posible la creación de esta disciplina.

En efecto, su origen próximo se ubica en la época inmediatamente posterior a la Revolución Francesa; sin embargo, se pueden encontrar algunos antecedentes en la época de la monarquía

2.1.1. Época de la monarquía

Puede decirse que el derecho público existe como tal desde que existe la civilización, ya que por muy simples que fueren los sistemas políticos siempre han necesitado de normas que rijan las relaciones entre el poder y los súbditos. Pero a pesar de ello y de que las garantías judiciales alcanzaron ya en el antiguo régimen un notable estado de desarrollo, no puede hablarse todavía en esta época de derecho administrativo porque no existía aún la administración pública. Además, es muy difícil hablar en esta época de una justicia administrativa, aunque, ya entonces, existían órganos contenciosos y recursos en materia administrativa; la realidad de los hechos exige rechazar su carácter jurisdiccional puesto que de lo que se trataba era de crear una especie de tribunal dependiente del rey que presentara a los súbditos la apariencia de la justicia sin aplicarla en realidad.



Por tanto, no existe una conciencia unitaria de la administración y, mucho menos, un derecho que regule su actuación ni una jurisdicción unitaria que conozca sus actos, lo que sólo será posible tras la Revolución Francesa.

No obstante, se debe mencionar, que en esta época ya se conocen algunos tribunales especializados en asuntos administrativos. Por ejemplo las Cámaras de Cuentas, jurisdicciones para problemas de aguas y bosques y la Corte de Monedas. Sin embargo, no se podía hablar aún de la existencia de un derecho administrativo ni de una jurisdicción administrativa, por cuanto las actividades de estos organismos estaban regidas por el principio de la soberanía del monarca, que implicaba, a su vez, que toda justicia emanaba del rey.

Es decir, estos tribunales más que juzgar a la administración, lo que hacían era defender los intereses de ésta, los cuales, a su vez, eran los del rey. Además, eran organismos dependientes del rey, hasta el punto que éste podía en cualquier momento asumir la competencia en relación con algún litigio, para ser fallado directamente por él. En definitiva, estos tribunales, en los asuntos muy limitados que conocían juzgaban en nombre del rey, no en nombre de la comunidad.

2.1.2. Época de la Revolución Francesa

La mayoría de los autores que se han enfrentado con el estudio de la elaboración histórica del derecho administrativo, entienden que esta rama del derecho nace de la



Revolución Francesa. En efecto, la Revolución Francesa fue una revolución política, social y económica, sobre la cual se va a construir el estado de derecho y el liberalismo. De hecho, por una parte significa el fin del Estado absoluto; la organización política que se va a encontrar va a tener poderes limitados, no sólo porque el Estado se va a encontrar separado de sus poderes para realizar el adecuado balance y contrapeso entre ellos, sino porque el poder legislativo y a través de él, la ley, va a tener la supremacía. Y, por otra parte, la Revolución Francesa formula los principios de la filosofía política que permanecerán como base de toda elaboración ulterior: la primacía de la ley, la separación de las autoridades administrativas y judiciales, el liberalismo político, la igualdad de los ciudadanos ante la administración y el liberalismo económico. De esta ideología, algunos componentes se han esfumado, pero la mayoría han guardado su autoridad; ellos proveen al derecho administrativo de lo esencial en sus principios generales.

En efecto, al triunfar la Revolución se produjo una circunstancia histórica que se convirtió en el fundamento de la jurisdicción administrativa e indirectamente del mismo derecho administrativo. Esa circunstancia de tipo histórico fue la desconfianza de los hombres de la Revolución hacia los tribunales o parlamentos judiciales que eran los organismos encargados de administrar justicia en la época anterior.¹⁰

Respecto al origen del derecho administrativo guatemalteco, el mismo tiene como fuentes históricas, las Leyes de Indias, es decir, el ordenamiento jurídico implementado

¹⁰ Cosimina Pellegrino P. **Derecho administrativo y jurisdicción contenciosa-administrativa: su objeto ¿Pretensiones fundadas en el derecho administrativo?** Revista 112, <http://www.zur2.com/fcjp/112/cosimina.htm> (Guatemala, 14 de agosto de 2010).



por España, durante la Colonia, el que a su vez había recibido influencias del derecho romano, francés e inglés, es decir que las leyes que regulaban el funcionamiento de la administración pública, nacieron con el derecho español y a medida que se robustecieron los ordenamientos jurídicos propios se integró el derecho administrativo guatemalteco, el cual continúa su perfeccionamiento mediante la aplicación de las leyes administrativas.¹¹

En la actualidad, el derecho administrativo se aplica a todos los órganos e instituciones a través de los cuales actúa la administración pública. Estos órganos cuentan con poderes superiores a los que disponen los particulares.

2.2. Definición

En torno a la definición del derecho administrativo, estudiosos de la materia han presentado muy diversas opiniones, tradicionalmente se ha definido al derecho administrativo como el conjunto de normas jurídicas, que regulan la organización, funcionamiento y atribuciones de la administración pública en sus relaciones con los particulares.

Por su parte el autor Miguel Acosta Romero manifiesta que, siguiendo una tendencia teórica, formalmente el derecho administrativo, es el conjunto de normas de derecho público que regulan el poder ejecutivo, la administración pública y su actividad.¹²

¹¹ Chicas Hernández, Raúl Antonio. **Apuntes de derecho administrativo**. Pág. 45.

¹² Acosta Romero, Miguel. **Ob. Cit.** Pág. 14.



Cabe indicar que la definición anterior contiene elementos importantes del derecho administrativo; sin embargo no abarca todas las relaciones que pueda tener la administración pública, con los particulares y demás órganos estatales.

El autor guatemalteco Jorge Mario Castillo González resume la definición del derecho administrativo como el conjunto de normas y principios jurídicos, de aplicación en la administración pública.¹³

En consecuencia, se puede definir al derecho administrativo como una rama del derecho público; que comprende el conjunto de normas jurídicas que regulan la relación que existe entre la administración pública y los particulares; las relaciones entre los mismos órganos de la administración pública denominada relaciones interorgánicas; y se encarga también de velar por la función administrativa del Estado y los mecanismos de control; asimismo, a través de esta rama del derecho se estudian las doctrinas que explican e inspiran la creación, interpretación y aplicación de dichas normas jurídicas.

2.3. Sistemas del derecho administrativo

Básicamente se mencionan dos sistemas del derecho administrativo: El sistema anglosajón, que es un sistema básicamente inglés y el sistema francés.

¹³ Castillo. **Ob. Cit.** Pág. 26.



2.3.1. Sistema anglosajón

Encabezado por Inglaterra y Estados Unidos de América, según el norteamericano Clarke Adams, es un sistema dominado por los principios de la “rule of law” (supremacía judicial) y del “process of law” (debido proceso legal), donde existe el derecho privado tanto para la administración pública como para los particulares.¹⁴

Denominado también sistema sajón o de justicia retenida, impera principalmente en Inglaterra donde no existe un derecho especial que regule las relaciones entre la administración pública y los particulares; sino que estas relaciones son reguladas por el derecho común, es decir por el derecho civil.

Especialmente dentro del derecho sajón, es fuente principal de derecho la jurisprudencia y el precedente administrativo.

Esto significa que dentro del derecho sajón, no existe un derecho especial que regule las relaciones de la administración pública, como en el sistema francés.¹⁵

Se pueden citar como características del sistema anglosajón las siguientes:

- a) No hay un tribunal para controlar la administración pública,
- b) No hay un proceso específico para controlar a la administración pública.

¹⁴ **Ibid.** Pág. 22.

¹⁵ Calderón. **Ob. Cit.** Pág. 74.



2.3.2. Sistema francés

Encabezado por Francia e Italia, países que construyeron un derecho administrativo independiente del derecho privado.¹⁶ En donde nace el derecho administrativo como un derecho especial que regula las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares y las que se dan entre las mismas instituciones administrativas.¹⁷

En el sistema francés o también denominado de justicia delegada, se pueden citar las siguientes características:

- a) Existe un tribunal para controlar la juridicidad de la administración pública,
- b) Existe un proceso para controlar la juridicidad de la administración pública.

Guatemala implementa como sistema de derecho administrativo el sistema francés o de justicia delegada.

2.4. Características del derecho administrativo

- a) **Es un derecho público:** Porque prevalece el interés general sobre el particular.
- b) **Es un derecho joven:** Porque a partir de que se dio la Revolución Francesa en 1789, alcanzó su mayor auge.

¹⁶ Castillo. **Ob. Cit.** Pág. 22.

¹⁷ Calderón. **Ob. Cit.** Pág. 76.



- c) **Es un derecho en constante evolución:** Es un derecho cambiante porque a cada momento se crean nuevas leyes y se hacen reformas a las mismas.
- d) **Es un derecho no codificado:** El derecho administrativo aún no ha sido codificado, lo cual resulta muy difícil, debido a la extensa cantidad de leyes administrativas que hay en el medio.
- e) **Es un derecho autónomo:** El derecho administrativo es autónomo porque debe tener sus propias normas jurídicas, principios, doctrinas, procesos y órganos jurisdiccionales.
- f) **Es un derecho subordinado:** Porque depende de la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes constitucionales.

2.5. Fuentes del derecho administrativo

Se pueden definir las fuentes como todos aquellos acontecimientos, documentos y procedimientos de donde surgen o emanan y se crean las normas jurídicas. En el derecho administrativo existen las siguientes clases de fuentes:

- a) **Históricas:** Son los acontecimientos económicos, sociales y culturales del pasado que en su momento hicieron surgir normas jurídicas.



b) Reales o materiales: Son los acontecimientos económicos, sociales y culturales de la actualidad que han hecho surgir normas jurídicas.

c) Formales: Son todos aquellos procedimientos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y en las leyes; para la creación de normas jurídicas. Las fuentes formales se clasifican de la siguiente manera:

- i) La ley: Es la principal fuente del ordenamiento jurídico.
- ii) La jurisprudencia: Es una fuente complementaria del derecho, que consiste en la serie reiterada de sentencias emitidas por los tribunales de más alta jerarquía que resuelven en el mismo sentido procesos similares.
- iii) La costumbre: Es una práctica reiterada realizada por una colectividad de personas, en virtud de considerarla de carácter obligatorio. Siempre que cumpla con los siguientes requisitos: que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada. La costumbre sólo puede aplicarse en defecto de la ley.

2.6. Sistemas o técnicas de organización de la administración pública

La administración pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la administración pública, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.



Se entienden por sistemas o técnicas de organización de la administración pública, los distintos sistemas o técnicas que existen para colocar a los órganos de la administración pública dentro de la jerarquía administrativa, con la finalidad de obtener una mayor eficiencia de dichos órganos.

En el derecho administrativo se ubican cuatro sistemas o técnicas de organización administrativa, entre las que destacan:

2.6.1. Centralización o concentración administrativa

Es un sistema o técnica de organizar a la administración pública, en el cual existe un órgano administrativo jerárquicamente superior (Presidente de la República) y todos los demás órganos de la administración se colocan jerárquicamente subordinados a este superior; el cual tiene concentrado o centralizado el poder político y el poder técnico, y todos los órganos administrativos se consideran parte de una sola persona jurídica (el Estado de Guatemala).

Este sistema tiene las siguientes ventajas:

- a) Existe unidad de mando,
- b) Hay uniformidad de procedimientos y,
- c) Permite un control y fiscalización más estricto.



Y desventajas como:

- a) Este sistema tiende a generar abuso de poder,
- b) Existe concentración territorial,
- c) Los procedimientos tienden a ser muy extensos y,
- d) Tiende a generar corrupción.

2.6.2. Desconcentración administrativa

Es un sistema o técnica de organizar a la administración pública, en el cual se crean órganos administrativos a los que se les otorga independencia técnica para la prestación de un servicio público, pero jerárquicamente continúan dependiendo del superior y continúan actuando con la personalidad jurídica del Estado. A través de ésta se superan las ventajas y desventajas de la centralización o concentración administrativa.

2.6.3. Descentralización o autorquía administrativa

Es un sistema o técnica de organizar a la administración pública, en el cual se crean órganos administrativos con personalidad jurídica propia y con plena independencia técnica, pero la administración centralizada ejerce algún control político indirecto sobre dichos órganos.



Este sistema posee las siguientes ventajas:

- a) Los servicios llegan al interior de la república,
- b) Tiende menos al abuso de poder,
- c) Los procedimientos son más rápidos.

Como también las siguientes desventajas:

- a) No hay uniformidad de procedimientos,
- b) No hay unidad de mando,
- c) Es un sistema difícil de fiscalizar.

2.6.4. Autonomía

Las entidades autónomas son aquéllas que tienen personalidad jurídica propia, además poseen las siguientes características: patrimonio propio, es decir, no tienen necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado, eligen a sus propias autoridades, emiten sus propias disposiciones internas, tienen independencia económica plena, así como independencia técnica y política.

El derecho administrativo como se mencionó anteriormente es la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de la administración pública, entendida como la actividad mediante la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos, mediante el conjunto de normas y principios que se coordinan en una acción directiva y directa con el fin de gestionar y ejecutar la labor

estatal, limitada en el marco del interés público, mediante la realización de actos de administración.



Los sistemas o técnicas de organización de la administración pública tienen como finalidad esencial lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, por lo que es preciso señalar que la organización administrativa en Guatemala, es eminentemente centralizada con tendencia a la descentralización, pero algunas de sus entidades son desconcentradas creadas por Acuerdo Gubernativo, tales como el Instituto Guatemalteco de Turismo, el Instituto Nacional de Electrificación, entre otros.

Asimismo, entidades autónomas que se encuentran reguladas en la Constitución Política de la República de Guatemala como lo son: La Escuela Nacional Central de Agricultura, la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, el Comité Olímpico Guatemalteco, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la Junta Monetaria y los municipios de la República de Guatemala.

CAPÍTULO III



3. Competencia y jerarquía administrativa

3.1. Competencia administrativa

La autoridad administrativa, actúa en una situación de privilegio respecto del administrado, haciendo efectiva una situación de subordinación respecto a él. En consecuencia, la administración posee un conjunto de potestades de las cuales puede hacer uso respecto del administrado a fin de asegurar el cumplimiento de sus finalidades.

Para ello debe tenerse en cuenta un conjunto de principios de la actuación administrativa, a fin de asegurar que dicha actuación se ajuste a derecho. La ley establece fundamentalmente cuales son las atribuciones de las que goza la entidad respectiva, lo cual se conoce en el ámbito administrativo como competencia.

La competencia administrativa es la aptitud legal expresa que tiene un órgano para actuar, en razón del lugar (o territorio), la materia, el grado, la cuantía y/o el tiempo. Se entiende por competencia, entonces, el conjunto de atribuciones de los órganos y entes que componen el Estado, las mismas que son precisadas por el ordenamiento jurídico.



La importancia de la competencia es tal, que sin ella el acto administrativo deviene en nulo.¹⁸

Para el autor guatemalteco Jorge Mario Castillo González, la competencia administrativa se define como el ejercicio de autoridad y poder, con responsabilidad. La persona individual que, por elección o por nombramiento, toma posesión de un cargo o puesto, ingresa al servicio público y adquiere calidad de funcionario y empleado público. El cargo o el puesto, permite al funcionario y empleado, ejercitar autoridad y poder, y a la par, adquirir deberes, derechos y responsabilidades.

La competencia habilita a la persona individual para ejecutar actividades, trabajos o labores, y tomar decisiones. Esta habilitación debe ser legal y legítima; legal, si el funcionario y empleado observa una conducta pública basada en la ley y legítima, si el funcionario y empleado ejercita la representación inherente al cargo o puesto.

Jurídicamente, impera confusión de nombres, por lo tanto, la competencia se conoce con otros nombres: facultad, función y atribución, y se utilizan indistintamente en las leyes y en las oficinas públicas. Jurídicamente, por definición, facultad es poder o derecho de hacer algo, en forma facultativa (si la ley utiliza el término podrá) o en forma obligatoria (si la ley utiliza el término deberá); función, es el destino dado a la

¹⁸Guzmán Napurí, Christian. **La cosa pública.** <http://blog.pucp.edu.pe/item/19558/la-competencia> (Guatemala, 18 de agosto de 2010).



organización pública; y atribución, es poder, autoridad y responsabilidad derivado de un cargo o puesto.¹⁹

El tratadista Andrés Serra Rojas, al referirse a la competencia administrativa, señala que el derecho administrativo moderno descansa en la teoría legal de la competencia de los funcionarios públicos.²⁰

En conclusión, se puede definir a la competencia administrativa como el conjunto de atribuciones y facultades que la ley le confiere a cada órgano administrativo para que preste un servicio público y que con ello colabore a la realización del bien común.

3.1.1. Diferencia entre capacidad y competencia

La diferencia principal estriba en que la capacidad es una regla general, ya que los particulares pueden hacer todo lo que deseen en tanto no exista norma que lo prohíba. A diferencia de que la competencia en el derecho público, es la excepción o la regla, ya que ésta no se presume sino que es indispensable que se manifieste como atribuciones expresas de los órganos administrativos a través de una norma jurídica.²¹

¹⁹ Castillo. **Ob. Cit.** Pág. 233.

²⁰ Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo, doctrina, legislación y jurisprudencia.** Pág. 446.

²¹ Piña Segura, Yeni Noemi. **La administración pública y la competencia, capítulo 10.** 23 de octubre de 2009. <http://www.mailxmail.com/curso-derecho-administrativo-introduccion/administracion-publica-competencia> (Guatemala, 18 de agosto de 2010).



3.2. Características

El autor Manuel María Diez citado por el licenciado Hugo H. Calderón Morales atribuye una serie de características a la competencia, las cuales se analizan a continuación:

- a) La competencia es otorgada por la ley:** La competencia debe ser otorgada por la ley, por ser establecida en interés público y surge de una norma y no de la voluntad de los particulares ni del órgano que la ejerce.

- b) Irrenunciable:** La competencia es irrenunciable, por ser establecida en el interés público y establecida por una norma. Ello significa que la competencia es obligatoria y debe ser ejercida en forma independiente de la voluntad del funcionario público que la ejerce, pues es una obligación del Estado a través de sus órganos su ejercicio.

- c) Inderogable:** La inderogabilidad significa que la competencia no puede ser derogada por el propio órgano administrativo, ni particular o funcionario, ni por acto administrativo, ni reglamento, ni contrato. Como lo indica Diez, la competencia es otorgada por la ley y es imposible modificarla ni por contrato.

- d) No puede ser cedida:** Significa que la competencia debe ser ejercida por el órgano a quien está atribuida por mandato legal y no la puede ceder a otro órgano o

persona individual o jurídica alguna. Hay que recordar que la competencia pertenece al órgano administrativo.



e) No puede ser ampliada: Esto significa que el órgano administrativo debe ejercer limitadamente la competencia sin ampliar la esfera de la misma, pues esto daría lugar a un acto viciado por incompetencia, la competencia administrativa hay que ejercerla con los límites que la misma ley le está otorgando al órgano de la administración.

f) Es improrrogable: Esto también significa que la competencia no puede ser trasladada de un órgano a otro órgano administrativo, salvo en los supuestos de avocación y delegación, de órganos administrativos que pertenecen a una misma jerarquía administrativa, es decir que pertenecen a una misma competencia.²²

3.3. Excepción a la improrrogabilidad de la competencia administrativa

Si bien es cierto que dentro de la improrrogabilidad de la competencia existen las excepciones de la avocación y la delegación; es importante establecer que para que se den estas excepciones, es necesario que los órganos pertenezcan a una misma competencia; por ejemplo un Ministerio de Estado y su correspondiente dirección general, pues en este caso, se está hablando de una competencia general de un órgano administrativo que por razones de división del trabajo la tiene distribuida en diversos órganos que se encuentran jerarquizados.

²² Calderón. **Ob. Cit.** Pág. 186.



Pueden entenderse estas excepciones, de avocación y delegación de competencia, como la facultad y potestad que otorga la jerarquía administrativa, que otorga el derecho que tiene el superior jerárquico de trasladar al subordinado la resolución de un asunto o la facultad que tiene éste de atraer la competencia del subordinado.

También es de hacer notar que la avocación y la delegación tienen sus excepciones, aunque exista la subordinación y es cuando la competencia es exclusiva. La exclusividad de la competencia implica que la ley otorga al órgano administrativo, superior o subordinado una competencia que sólo éste puede ejercer y no puede ser trasladada, aunque existan las excepciones de avocación y delegación.²³

Estas dos únicas excepciones, en que es posible prorrogar la competencia administrativa, se explican de la siguiente manera:

3.3.1. La delegación de la competencia

Es el poder o facultad que tiene un órgano administrativo derivado de su jerarquía, en el cual un órgano administrativo superior traslada parte de su competencia a un órgano administrativo inferior, conservando los poderes de revisión, mando, revocación, disciplinario y de avocación sobre el órgano inferior.

²³ **Ibid.** Pág. 188.



3.3.2. La avocación de la competencia

Es el poder o facultad de un órgano administrativo derivado de la jerarquía, en virtud del cual un órgano superior atrae para sí mismo parte de la competencia del órgano inferior.

3.4. Elementos

Los elementos más importantes de la competencia administrativa, se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) **La ley:** En virtud de que la misma es la que le otorga a los órganos de la administración pública, la esfera de las atribuciones, poderes o facultades; siempre está determinada por el derecho objetivo, no puede existir competencia sin una regla jurídica que la establezca.
- b) **Las potestades, facultades o poderes:** Significa los límites que el órgano tiene para poder actuar, la competencia es eso una serie o conjunto de facultades que tiene el órgano administrativo.
- c) **El órgano administrativo:** Es a quien está atribuida la competencia administrativa y es un órgano que pertenece al Estado.



3.5. Clases de competencia

- a) Competencia territorial/horizontal:** Se basa en la división administrativa del territorio. Tal división distribuye la competencia entre las organizaciones públicas, ubicadas en el territorio nacional; en todo el territorio: Presidencia de la República y Ministerios de Estado, y en otra parte: Gobernaciones Departamentales. Un Ministerio ejerce competencia en todo el territorio nacional a través de oficinas locales y la gobernación, en una parte o circunscripción territorial.
- b) Competencia jerárquica/vertical/funcional/por gradas:** Se basa en la jerarquía de las leyes y en la jerarquía interna de cada organización pública. En su funcionamiento, combina ambas jerarquías: la jerarquía de las leyes encabezada por la Constitución Política, seguida por decretos, reglamentos y acuerdos; y la jerarquía interna de cada organización pública, encabezada por el funcionario supremo o el funcionario superior.
- c) Competencia activa:** Se basa en la actividad general y especial de cada organización pública. Un Ministerio de Estado, ejecuta determinada actividad: salud, educación, gobernación o finanzas. Y esta actividad equivale a su competencia activa. La competencia activa del Ministerio de Educación Pública, es la educación pública parvularia, primaria y secundaria, y la competencia activa de la Universidad de San Carlos, es la educación superior universitaria.



d) Competencia objetiva: Se basa en las leyes que rigen cada organización pública entre ellas, Constitución Política, leyes, reglamentos y acuerdos. El conocimiento de las leyes específicas de cada organización pública, que contienen la competencia objetiva, representa cierta dificultad. Por ejemplo, la competencia objetiva de las municipalidades se basa en la Constitución Política de la República de Guatemala que contiene normas generales municipales y en el Código Municipal y reglamentos municipales que contienen normas específicas.

e) Competencia de tiempo: Se basa en el tiempo. Algunas organizaciones públicas ejercitan su competencia (facultades, atribuciones o funciones) permanentemente (todo el tiempo) y otras, ejercitan su competencia temporalmente (cada cierto tiempo). Un Ministerio de Estado, ejercita competencia permanente, todos los días del año, sin interrupción. El pleno de diputados, los consejos municipales, las juntas directivas de organizaciones autónomas y descentralizadas, y el Consejo Superior Universitario, ejercitan su competencia temporal, durante el tiempo en que sus miembros se reúnen en sesión; de lo contrario, no ejercitan competencia.²⁴

3.6. Regulación legal de la competencia

a) Exclusiva: Si la competencia la ejercita una organización pública, en cierta rama o área. La competencia de la educación pública la ejercita el Ministerio de Educación, según la Ley de Educación Nacional; la competencia de fiscalizar el gasto público la ejercita la Contraloría General de Cuentas, según la Constitución Política; la

²⁴ Castillo. Ob. Cit. Pág. 240.



competencia de la denuncia penal la ejerce la Fiscalía General de la República, según la Constitución Política de la República de Guatemala.

- b) Alternativa:** Si la competencia se atribuye a varias organizaciones públicas, sin exclusividad, y por lo mismo, cualquiera la puede ejercitar. En Guatemala, la competencia alternativa no existe en la práctica.

- c) Colegiada:** Si la competencia se atribuye a dos o más organizaciones públicas, que participan aportando cada una, su propia competencia para integrar la competencia total. Ésta se practica en los consejos y juntas directivas de las organizaciones descentralizadas y autónomas: Consejo Superior Universitario, Consejo Municipal, Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y Congreso de la República.²⁵

3.7. Jerarquía administrativa

La jerarquía es la típica relación de naturaleza piramidal, vertical, caracterizada por la subordinación de los funcionarios de nivel inferior a los de nivel superior. El resultado de la jerarquía es la existencia de un organigrama en donde los diversos órganos están unidos por la materia, pero se distinguen por la diversa competencia que poseen respecto de dicha materia. Ello genera que la administración se organice en niveles jerárquicos, mediante el empleo de la división del trabajo.

²⁵ **Ibid.** Pág. 242.



La jerarquía genera varias consecuencias en el ordenamiento administrativo. En primer término, el sometimiento al seguimiento de políticas determinadas por el superior jerárquico, en términos de poder de dirección, las mismas que configurarían actos de administración interna, en forma de órdenes, o más bien disposiciones internas, en forma de directivas, circulares o instrucciones.

La superioridad que se viene describiendo genera también que el superior pueda desempeñar labores de control respecto del inferior jerárquico, de tal manera que tramita, por ejemplo, la queja administrativa que pueda ser iniciada contra este último por parte del administrado. Asimismo, la jerarquía administrativa se da propiamente al interior de los organismos y no fuera de ellos, salvo las excepciones derivadas de la existencia de tribunales administrativos. Por otro lado, el superior jerárquico resuelve los conflictos de competencia al interior de una misma entidad. Además, decide la separación del inferior de la tramitación de los procedimientos administrativos respecto de los cuales se ha detectado la existencia de causales de abstención.

Además, el superior jerárquico es el encargado de declarar la nulidad del acto emitido por el inferior. Finalmente, y en mérito de la diferencia de nivel, el órgano jerárquico superior resuelve los recursos administrativos que se presenten respecto a las resoluciones emitidas por el órgano inferior.²⁶

²⁶ Guzmán Napurí, Christian. **La cosa pública, la organización administrativa II.** <http://blog.pucp.edu.pe/item/17497/la-organizacion-administrativa-ii>, (Guatemala, 19 de agosto de 2010).



Según lo establecido se puede definir a la jerarquía administrativa como la relación que existe entre dos órganos de la administración pública, en la cual uno de ellos se encuentra subordinado al otro.

3.8. Características

Cermesoni citado por el licenciado Hugo H. Calderón Morales, le impone a la jerarquía las características siguientes:

- a) Se trata de una relación entre órganos de un mismo ente administrativo; es decir, no se da entre distintos sujetos administrativos;
- b) El llamado poder jerárquico se da cuando hay centralización, desconcentración o delegación. El control administrativo cuando existe descentralización.
- c) La relación jerárquica se da entre un superior de grado, en la línea de competencia y en un órgano inferior; ambos tienen la misma competencia en razón de la materia.
- d) La jerarquía es un poder que se da de manera total y constante; es decir, de principio y existe siempre aunque una norma no lo establezca expresamente.



- e) El poder jerárquico abarca la totalidad del órgano inferior. Consecuencia de ello que el poder jerárquico permite controlar la legitimidad como también la oportunidad de la actuación del órgano inferior.
- f) En la relación jerárquica, existe la posibilidad de recurrir los actos del inferior jerárquico (recurso jerárquico).²⁷

3.9. Poderes o facultades derivados de la jerarquía administrativa

Las potestades o facultades a las que da origen la jerarquía administrativa son los límites que la misma tiene con relación a los subordinados, las cuales se enuncian a continuación:

- a) De mando:** Es un poder o facultad derivado de la jerarquía administrativa, en el cual el órgano superior puede darle órdenes e instrucciones al órgano inferior y éste está obligado a acatarlas y llevarlas a cabo.
- b) De revisión:** Es un poder o facultad derivado de la jerarquía administrativa, en el cual el órgano superior puede controlar, supervisar o verificar al órgano inferior.
- c) De revocación:** Es un poder o facultad derivado de la jerarquía administrativa, en el cual órgano superior puede dejar sin efecto las decisiones o resoluciones del inferior.

²⁷Calderón. **Ob. Cit.** Pág. 197.



Puede revocarlo: de oficio o a petición de parte (por medio del planteamiento de un recurso administrativo).

- d) Disciplinario:** Es un poder o facultad derivado de la jerarquía administrativa, en el cual el órgano superior puede corregir o sancionar administrativamente a los órganos inferiores.
- e) De delegación:** Es un poder o facultad derivado de la jerarquía administrativa, en el cual el órgano superior traslada parte de su competencia a un órgano inferior.
- f) De avocación:** Es un poder o facultad derivado de la jerarquía administrativa, en el cual el órgano superior atrae para sí mismo parte de la competencia del órgano inferior.

El sistema jurídico determina funciones concretas o específicas a cada órgano administrativo del Estado para que pueda actuar legalmente; siendo ésta la finalidad fundamental de la competencia. Debido a que es la facultad atribuida por la ley a un órgano administrativo, en donde le delega el poder de decisión de un asunto determinado regulado en la misma; por eso se dice que un órgano es competente, porque la ley le faculta para tomar ciertas decisiones de fondo o de forma en su actividad administrativa. Es entendido que en Guatemala quien asigna la competencia administrativa es la ley por medio de Decretos emitidos por el Congreso de la República de Guatemala, según lo establecen en su parte conducente los siguientes



Artículos de la Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 136. Potestad legislativa e integración del Congreso de la República: “La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos...”. Artículo 171 literal a) el cual señala: Otras atribuciones del Congreso. “Corresponde también al Congreso: a) Decretar, reformar y derogar las leyes...”. Artículo 202. Secretarios de la Presidencia. “El Presidente de la República tendrá los secretarios que sean necesarios. Las atribuciones de estos serán determinadas por la ley. Los secretarios General y Privado de la Presidencia de la República, deberán reunir los mismos requisitos que se exigen para ser ministro y gozarán de iguales prerrogativas e inmunidades”.

De igual forma, el Artículo 5 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, en cuanto a la competencia regula: “...También forman parte del Organismo Ejecutivo las Comisiones Temporales, los Comités Temporales de la Presidencia y los Gabinetes Específicos. Compete al Presidente de la República mediante acuerdo gubernativo por conducto del Ministerio de Gobernación, crear y establecer las funciones y atribuciones así como la temporalidad de los órganos mencionados en este párrafo”. Por lo tanto, mediante un Acuerdo Gubernativo se le asigna la competencia que la ley le otorga al Presidente de la República de Guatemala, quien la delega en los entes citados.



CAPÍTULO IV



4. Los actos y hechos administrativos

4.1. Acto administrativo

La administración pública como aparato estatal para el logro de los fines que el Estado persigue y los que se refieren a la propia administración, realiza la llamada actividad administrativa. La función o actividad administrativa se manifiesta en actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales. Un campo muy importante de los actos administrativos corresponde a los actos materiales, que son los que no producen ningún efecto de derecho, ni se ligan como antecedente jurídico de los actos administrativos. Los actos materiales, pueden además, implicar las operaciones técnicas para el desarrollo de la administración. Estos no conciernen al derecho, pero pueden ser hechos jurídicos y dar lugar a una responsabilidad, sólo de una manera indirecta.

4.2. Definición

El autor Rafael Bielsa señala que el acto administrativo es la decisión general o especial de una autoridad administrativa, en el ejercicio de sus propias funciones, y que se refiere a derechos, deberes, e intereses, de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas.



Para comprender mejor la definición Lino Fernández dice: la expresión "actos administrativos" está referida a la actividad de Estado que ejerce una de las funciones fundamentales como es la función administrativa, cuya manifestación de voluntad se traduce a través de un conjunto de actos de administración, para alcanzar sus fines políticos, jurídicos, económicos y sociales. En sentido amplio, el acto administrativo se aplica a toda clase de manifestaciones de la actividad de los sujetos de la administración pública; y en el sentido estricto, comprende y abarca las manifestaciones de la voluntad del Estado para crear efectos jurídicos, particularmente esta última, de significación más restringida y específica, se constituye en el verdadero eje del derecho administrativo.²⁸

El acto administrativo constituye, como lo manifiesta Canasi, la base esencial y fundamental de la actividad jurídica del Estado, en sentido lato, y regula la función administrativa, ya sea en forma de actos jurídicos o de actos materiales, dando origen, por su complejidad, a la llamada teoría del acto administrativo, regulada por el derecho administrativo y que constituye la rama del derecho público.

Doctrinariamente se ha definido en diversas formas al acto administrativo, y se ha llegado en ocasiones a confundir el acto jurídico con el acto administrativo. A nuestra

²⁸D'Celis Vespa, Sharon Rubín. **Actos administrativos.** <http://www.monografias.com/trabajos10/actad/actad/shtml>. (Guatemala, 24 de agosto de 2010).

forma de verlo podríamos decir que el acto jurídico es el género y el acto administrativo es la especie.²⁹



El acto administrativo es aquella declaración de voluntad y no una manifestación sencilla de los funcionarios públicos, debido a que los mismos son el resultado de un proceso lógico de análisis. Los actos administrativos son unilaterales, debido a que mediante los mismos el Estado guatemalteco da a conocer su voluntad. También, generan efectos jurídicos posteriormente a ser conocidos por las personas a quienes se dirigen, mediante notificaciones.

Los actos administrativos son declaraciones de voluntad, emitidas unilateralmente y en forma concreta por los órganos centralizados y entidades administrativas del Estado, que producen efectos jurídicos directos e inmediatos entre la administración y los sujetos a quienes va dirigido, a partir de su publicación.³⁰

Finalmente, el acto administrativo se define como la declaración unilateral de voluntad del Estado emitida a través del órgano administrativo competente que produce efectos jurídicos generales o concretos.

²⁹ Calderón. **Ob. Cit.** Pág. 281.

³⁰ Godínez Bolaños, Rafael. **Temas de derecho administrativo, los servicios públicos.** Pág. 1.



4.3. Características

a) Unilateralidad: El acto administrativo es unilateral porque en todo acto el único que declara su voluntad es el Estado, por lo que no se requiere la voluntad del particular.

b) Revocabilidad: Consiste en que todo acto administrativo puede dejarse sin efecto cuando viole la juridicidad que debe de regir. La revocabilidad se puede utilizar de dos formas:

i) De oficio: La cual se manifiesta cuando el superior jerárquico del órgano administrativo, revoca la decisión tomada por el subordinado o el propio órgano que toma la decisión la revoca.

ii) A petición del particular: Ésta sucede cuando la resolución administrativa ha sido notificada legalmente al particular y éste hace uso de los medios que la ley le otorga para oponerse a las resoluciones o actos administrativos, por afectarle sus derechos e intereses.

c) Presunción de legitimidad: Un acto administrativo es legítimo debido a que lo emite el órgano competente por medio de un procedimiento que se basa en el principio de juridicidad.

d) Irretroactividad: El acto administrativo debe surtir sus efectos únicamente hacia el futuro.



e) Ejecutoriedad: Ésta se genera cuando el particular no cumple voluntariamente el acto y el órgano administrativo procede a ejecutarlo, éste puede llevarse a cabo según las siguientes clases de ejecutoriedad:

- i) Directa: Cuando el mismo órgano administrativo toma medidas para obligar al particular a cumplir sus resoluciones.

- ii) Indirecta: Cuando el órgano administrativo acude a un órgano jurisdiccional para que éste obligue al particular a que cumpla con el mismo. En el ordenamiento jurídico guatemalteco se da a través del planteamiento del proceso de lo económico coactivo.

4.4. Elementos

Son elementos del acto administrativo, esencialmente los siguientes:

a) Los elementos de fondo:

- 1. Sujeto u órgano competente;
- 2. La manifestación externa de voluntad administrativa;
- 3. El objeto;
- 4. La capacidad;
- 5. Cláusulas accesorias; y
- 6. Finalidad o fin.



b) Elementos de forma:

1. La forma de la declaración:
 - 1.1. La constancia o razón escrita del acto;
 - 1.2. Lugar y fecha
 - 1.3. Órgano o entidad que emita el acto;
 - 1.4. Identificación del expediente;
 - 1.5. Firma y sello de los responsables; y
 - 1.6. Constancia de notificación al interesado.
2. Forma del procedimiento.

4.5. Clases

Existe una amplia clasificación de los actos administrativos como autores de derecho administrativo existen, las cuales se enunciarán a continuación:

A. Atendiendo a su contenido

a) Imperativos: Consisten en provocar en los administrados una determinada conducta y en caso necesario, obligar coactivamente al obligado; por ejemplo, el cumplimiento de medidas sanitarias, para evitar epidemias

b) Conformadores: Son aquellos que van dirigidos a crear, modificar o suprimir una relación jurídica concreta con los administrados; por ejemplo, las autorizaciones, las



licencias, los permisos. Estos crean o modifican una situación jurídica administrativa del administrado.

- c) **Declarativos:** Son aquellos que llevan implícitas declaraciones sobre determinadas propiedades de personas o cosas, de cuya existencia o ausencia dependen determinadas consecuencias jurídico-administrativas.
- d) **Registrales:** Estos actos no contienen disposiciones sobre determinada situación jurídico-administrativo, sino se limitan a consignar que en los registros se encuentran asentadas determinadas particularidades.
- e) **Requerimiento del interesado:** Son aquellos en los que las leyes prescriben que sólo pueden tener lugar con la previa solicitud de los administrados, el administrado participa con su voluntad a la creación del acto administrativo.

B. Por sus efectos

- a) **Actos administrativos internos:** Son los que surten sus efectos dentro de la esfera de la administración pública.
- b) **Actos administrativos externos:** Estos trascienden hacia los particulares que son los destinatarios de los efectos jurídicos del acto. Estos son los que sí se consideran como verdaderos actos administrativos.



C. Por el órgano que los dicta

a) Actos simples: Cuando el acto administrativo emana de una sola voluntad, en ejercicio de una competencia administrativa exclusiva, que corresponde a un órgano administrativo.

b) Actos complejos o colectivos: Son aquellos que se forman por el concurso de varias competencias; es decir, que el acto es emitido por varios órganos administrativos con distintas competencias.

D. Por los efectos del acto

a) Actos limitativos o imperativos: Son aquellos que contienen prohibiciones y disminuyen el patrimonio de las personas o controlan el ejercicio de los derechos de los particulares.

b) Actos de ampliación: El acto administrativo de ampliación es aquél en el que la administración pública aumenta la esfera de los derechos de los particulares, a través de la autorización, licencias, permisos, etc.



E. Por la concurrencia de elementos

a) Actos válidos o perfectos: Para el profesor Godínez: “Cuando el acto administrativo contiene todos los elementos de fondo y de forma necesarios, está ajustado a derecho y al encontrarse firme, porque no se impugna o porque se declara sin lugar el recurso, se procede a su cumplimiento o ejecución en forma voluntaria o coactiva.

b) Actos viciados o imperfectos: Cuando los actos administrativos adolecen de algún elemento de forma o de fondo, el acto administrativo está viciado o imperfecto y puede ser susceptible de cualquier impugnación administrativa y judicial, a efecto de que sea revocado, porque viola los principios fundamentales de la administración como la legalidad o la juridicidad”.³¹

4.6. Los hechos administrativos

El licenciado Hugo H. Calderón Morales indica, que son acontecimientos los cuales pueden o no producir efectos, pero en el caso de producirse efectos es la voluntad expresa del órgano administrativo, pues si es expresada voluntariamente la voluntad de la administración, será acto administrativo.³²

³¹ Calderón. **Ob. Cit.** Pág. 294.

³² **Ibid.** Pág. 303.



Hecho administrativo es el ejercicio de una actividad física de los órganos de la administración, las actividades materiales, actuaciones físicas u operaciones técnicas realizadas en ejercicio de una función administrativa y cuyas consecuencias sean de carácter jurídico, constituyen hechos administrativos. Como carecen de presunción de legitimidad (no son ni legítimos ni ilegítimos), no pueden ser objeto de anulación y sí pueden ser objeto de vías de hecho administrativas, lo que se define como un acto material, consecuencia de un hecho administrativo que no se ajusta al derecho; por ejemplo se construyó una oficina pero nadie ordenó su construcción; o una norma que avale su proceder, en este caso se cobra un tributo pero no hay una ley o resolución que lo avale, o bien proviene de un acto irregular por no observar los procedimientos correspondientes.³³

El acto administrativo son las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas del derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta. Citando para ello los siguientes ejemplos:

- a) El nombramiento de un servidor público;
- b) Los Reglamentos;
- c) Los Acuerdos Ministeriales;
- d) Las resoluciones administrativas y,
- e) Las licencias de construcción que emiten las Municipalidades, entre otros.

³³ Berrittella, Mariana A. **Teoría del acto administrativo, comercio internacional 11-2000**. <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/teoactad.htm>, (Guatemala, 24 de agosto de 2010).

Los hechos administrativos son aquellos comportamientos materiales de la administración pública que tienen como finalidad obtener un resultado que quiere decir, que no contienen la declaración de voluntad del Estado y con ello pueden o no producir efectos jurídicos. Como por ejemplo:



a) Los dictámenes administrativos que se encuentran inmersos en el ordenamiento jurídico de Guatemala como los siguientes: El Artículo 200 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: Viceministros de Estado. "En cada Ministerio de Estado habrá un viceministro. Para ser viceministro se requieren las mismas calidades que para ser ministro. Para la creación de plazas adicionales de viceministros será necesaria la opinión favorable del Concejo de Ministros. El Artículo 27 literal f) del Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala regula en su parte conducente: Modificación del distrito municipal. "...Que se haya emitido dictamen técnico favorable por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, considerando los insumos técnicos y de información de las instituciones y dependencias pertinentes".

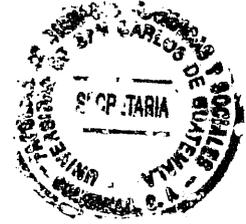
b) Inspecciones;

c) Avalúos e,

d) Informes, etcétera.



CAPÍTULO V



5. Procedimiento administrativo en el Juzgado de Asuntos Municipales de Tránsito del municipio de Guatemala

5.1. Procedimiento administrativo

Como tema conexo del derecho procesal administrativo, es de suma importancia abordar la definición del procedimiento administrativo, puesto que de esto deviene como finalidad principal el acto o resolución administrativa, que al final es lo que va a producir los efectos jurídicos hacia los particulares y en la medida que la administración tiene fijadas una serie de tareas a cumplir y fines a perseguir, los órganos administrativos deben seguir un determinado cause o lineamiento para hacerlo, que es lo que se denomina procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo tiene que estar desarrollado por una serie de formalidades esenciales, que van desde lo legal hasta lo reglamentario, que dan seguridad jurídica y una garantía para los particulares, con las que se evita la arbitrariedad del órgano administrativo y con la finalidad de obtener un resultado determinado, asegurando el interés general.

El procedimiento es una sólida garantía de los diversos intereses, tanto de la administración como de los particulares. La administración debe garantizar el interés



general, que desde luego prevalece sobre el interés particular, por eso queda obligado a seguir las etapas señaladas en el ordenamiento jurídico.

Al definir al procedimiento administrativo hay que precisar que la elaboración del acto administrativo, debe estar sujeto a una forma establecida por las normas legales y reglamentarias y que se les designa como la última expresión del procedimiento administrativo. Esto significa que el acto administrativo no puede ser producido de cualquier manera a voluntad del titular del órgano administrativo, que ejerce la competencia del mismo; por el contrario, tiene que seguir el procedimiento determinado, cuidando cumplir con los principios, especialmente el de defensa, audiencia y el derecho del particular de ser oído.³⁴

5.2. Definición

Del procedimiento administrativo existen una diversidad de definiciones, las que se citan de acuerdo a su importancia y según los distintos autores del derecho administrativo.

Técnicamente, el procedimiento administrativo consiste en una pluralidad de actos coordinados entre sí, de manera que sin cada acto anterior ninguno de los posteriores tiene validez y sin cada acto posterior ninguno de los anteriores tiene eficacia.

³⁴ Calderón Morales, Hugo H. **Derecho procesal administrativo**. Pág. 17.



Para Guillermo Cabanellas, el procedimiento administrativo es el modo de proceder en la justicia, actuación de trámites judiciales o administrativos; es decir, que es el conjunto de actos, diligencias y resoluciones que comprenden la iniciación, instrucción, desenvolvimiento, fallo y ejecución en una causa.³⁵

El autor Acosta Romero lo define como la serie de actos en que se desenvuelve la actividad o función administrativa. Y el autor Raúl Rodríguez Lobato mencionado por el autor Manuel del Río González, indica que, procedimiento administrativo es la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación administrativa.³⁶

Es definido también de la siguiente forma: “Es una serie de fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por sí o ante las autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos, cuya finalidad es la decisión administrativa. Es decir, se trata de un conjunto ordenado de actos dirigidos a la adopción de una resolución final por un órgano de la administración pública. Por lo tanto, los trámites previos son instrumentales respecto a la decisión definitiva”.³⁷

En definitiva, el procedimiento administrativo es la serie ordenada de pasos, etapas, y diligencias que se realizan ante un órgano administrativo para la emisión de un acto o resolución administrativa. Por lo que su estudio es fundamental para realizar una debida aplicación del mismo en Guatemala.

³⁵ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario jurídico**. Pág. 312.

³⁶ Calderón. **Ob. Cit.** Pág. 19.

³⁷ Unión Europea. **Manual del Juzgado de Asuntos Municipales**. Pág. 24.



5.3. Clases de procedimiento administrativo

En Guatemala existen muchos procedimientos administrativos, pero para efectos de esta investigación, se analizarán sólo los siguientes:

5.3.1. Por la forma de iniciarse

Fundamentalmente son dos las formas en que se puede iniciar el procedimiento administrativo; la primera, que es cuando el particular hace uso del derecho de petición que regula la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 28; y la segunda, que se denomina de oficio, que es cuando la propia administración lo inicia, normalmente sucede cuando existe alguna falta administrativa y se tiene que sancionar al administrado.

5.3.2. Por los motivos que originan el procedimiento

Son diversos los motivos que pueden originar el procedimiento administrativo, entre estos los siguientes:

a) Por impugnación de una resolución administrativa: Cuando el particular hace uso de los recursos en la vía administrativa e impugna un acto o resolución administrativa que le afecta en sus derechos e intereses. Para el administrado es un



medio de defensa en contra de la administración pública, a esto se le llama contencioso administrativo, que es un recurso directo de los actos y resoluciones de la administración pública.

b) Petición propiamente dicha: El procedimiento administrativo puede originarse debido a la petición que realiza el particular, tal y como lo regula el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

c) De oficio: Éste se origina cuando la administración misma lo inicia, sin mediar petición de los particulares.

5.4. Principios que fundamentan el procedimiento administrativo

Se entiende por principios, los lineamientos, líneas directrices o nociones fundamentales que inspiraron la creación de las normas jurídicas, y orientan su interpretación y aplicación.

Es de relevancia citar los principios rectores del procedimiento administrativo, sin los cuales el trámite del mismo no tendría validez, entre estos los siguientes:

a) Principio de legalidad: Se encarga de velar porque la administración no dicte actuaciones arbitrarias y que sean contrarias a los fines de la administración pública o de aquellos fines que persiguen los administrados.



- b) Principio de procedimiento escrito:** Éste señala que el procedimiento administrativo debe ser escrito, así como también todas las actuaciones, medios de prueba e inspecciones que se realicen dentro del trámite del mismo. El procedimiento es escrito y excepcionalmente, en aquellos casos en los que se dirija una petición en forma oral ante una autoridad administrativa, siempre dejando constancia por escrito.
- c) Principio de imparcialidad:** El administrador es el encargado de velar por el orden público; sin embargo, cuando exista conflicto de intereses entre particulares debe resolver en forma imparcial, atendiendo el interés general, sin inclinaciones hacia ninguno de los administrados.
- d) Principio de procedimiento sin costas:** Cuando en un procedimiento administrativo se dicta la resolución final no hay pronunciamiento de condena en costas al administrado. El procedimiento administrativo es gratuito, al final un particular puede salir sancionado administrativamente, pero no puede condenársele en costas.
- e) Principios de sencillez, rapidez, economía y eficacia:** Este conjunto de principios tienen como propósito que la administración moderna no burocratice los expedientes y que si se cumplieron los requisitos o se verificaron las gestiones internas dentro del procedimiento administrativo se resuelva de conformidad con la ley.



f) **Principio de trato justo:** La finalidad de la administración pública es el bienestar general; en consecuencia, el administrador debe procurar ser justo con sus administrados, debido a que los funcionarios públicos son los encargados de servir a la colectividad.

g) **Principio de informalidad:** Este se refiere a que todo procedimiento administrativo no debe estar sujeto a formalidad alguna, salvo aquellos casos especiales donde si se requiere algún tipo de formalismo en cuanto a requisitos. Si hay formalidades dentro de la ley o el reglamento en donde se señala que los particulares y los funcionarios menores e intermedios deben ser debidamente informados y orientados, a través de las circulares e instrucciones, para que cuando se inicie cuente con los requisitos que se exigen y así velar por la eficacia de la solicitud del particular.

h) **Principio de defensa:** Este principio implica que el administrador antes de dictar una decisión, resolución o acto administrativo, debe conceder la oportunidad al particular para que se defienda, principalmente si se trata de una sanción por violación a las normas y reglamentos administrativos. Por lo que la administración tiene la obligación de informar al particular de la existencia del procedimiento cuando se ha iniciado de oficio y darle la oportunidad de enterarse del contenido y los motivos del mismo, para que éste presente dentro del procedimiento todas aquellas pruebas que estime sean necesarias para poder desvirtuar lo que dice la administración.



i) Principio de seguimiento de oficio: Es aquél que significa que la administración pública de Guatemala no debe ser rogada dentro de sus procedimientos, sino por el contrario debe agilizar, desarrollar, dinamizar y vigilar que los procedimientos se finalicen, por lo que tiene la obligación y responsabilidad de dirigir el procedimiento administrativo y ordenar que en él, se practiquen cuantas diligencias sean necesarias para dictar el acto o resolución final, independientemente que el mismo se inicie de oficio, a petición o gestión del interesado, en forma pronta y cumplida sin necesidad de la rogación de los administrados.

j) Principio de publicidad: Este principio se encuentra regulado en el Artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual señala lo siguiente: "Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia".

5.5. Expediente administrativo

El expediente administrativo es por naturaleza la constancia escrita de los hechos, documentos que se encuentran ordenados en una forma cronológica.



Consecuentemente el licenciado Hugo H. Calderón Morales define el expediente administrativo como: “El conjunto de documentos, actas, peticiones, etc., ordenados en forma cronológica en que se realizaron los hechos administrativos, peticiones, actuaciones, audiencias, presentación de pruebas, que pertenecen a un mismo asunto, relacionado con una oficina pública y en el que finaliza el procedimiento administrativo. Los documentos y hechos del expediente administrativo son los que le dan base, fundamento y vida jurídica a los actos y resoluciones que emite el órgano administrativo”.³⁸

En un sentido genérico expediente administrativo equivale a procedimiento administrativo. Desde un punto de vista específico: el expediente es la documentación escrita de un procedimiento administrativo. El expediente se compone de documentos ordenados cronológicamente, debidamente numerados y foliados. Debiéndose anotar en cada pieza o memorial día y hora de su presentación o recepción.³⁹

De lo señalado con anterioridad, el expediente administrativo puede resumirse como la serie de documentos ordenados cronológicamente; en los cuales se deja constancia de las diligencias que se han realizado en un procedimiento administrativo.

³⁸ Calderón. **Ob. Cit.** Pág. 50.

³⁹ Unión Europea. **Ob. Cit.** Pág. 24.

5.6. Procedimiento administrativo en la Ley de Tránsito y su aplicación



Para una mejor comprensión acerca del procedimiento administrativo es necesario citar la definición que el Artículo 30 de la Ley de Tránsito, Decreto número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala señala sobre las infracciones de tránsito, según el cual: “Constituyen infracciones en materia de tránsito la inobservancia, incumplimiento y violación de las normas establecidas en esta ley y sus reglamentos, salvo el caso de acciones u omisiones tipificadas como faltas o delitos.

Cuando la infracción no esté específicamente contemplada, se sancionará con amonestación o multa, conforme lo norma esta ley; y se impondrán sanciones tantas veces como se comentan infracciones, aun cuando se trate de la misma persona o vehículo”.

Para su aplicación debe observarse lo que establece el Artículo 186 del Reglamento de Tránsito, Acuerdo Gubernativo número 273-98 el cual señala lo siguiente: “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 donde 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”.

5.7. Requisitos para iniciar el procedimiento, gestión o trámite administrativo municipal de tránsito

El procedimiento administrativo ante el Juzgado de Asuntos Municipales de Tránsito debe iniciarse según los casos establecidos en el Artículo 167 del Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala y específicamente aplicando el inciso d), el cual indica que: “El procedimiento administrativo se iniciará por denuncia o reportes que, por razón de su cargo o empleo,

obligadamente deberán hacer o presentar los funcionarios y empleados de la municipalidad, o la dependencia u oficina bajo su responsabilidad.



Las denuncias, quejas o reportes, se documentarán en papel corriente y, según el caso, se sacarán o presentarán tantas copias o fotocopias como partes o interesados deban ser notificados, y una copia o fotocopia para archivo y reposición de expediente en caso de pérdida.

El ejercicio de los derechos que garantiza este procedimiento no está condicionado a la presentación o exhibición del boleto de ornato, o de solvencia municipal alguna, por lo que al ser requerida la intervención del juzgado, el mismo debe actuar de inmediato”.

Al respecto, la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala ha informado a los vecinos que para darle trámite a las solicitudes que se planteen ante los Juzgados de Asuntos Municipales de Tránsito deberán presentarse los siguientes requisitos:

- a) Llenar formulario de solicitud.
- b) Adjuntar fotocopia de remisiones.
- c) Adjuntar documentos o certificaciones que le sirvan de prueba.
- d) Adjuntar fotocopia de licencia de conducir o cédula de vecindad, y tarjeta de circulación.
- e) Adjuntar desplegado de remisiones.



En el Juzgado de Asuntos Municipales de Tránsito el vecino podrá exponer sus consideraciones sobre su caso y aportar las pruebas para la impugnación de multas. A su vez, el juzgado hará un análisis imparcial con base en normas de ley y reglamentos vigentes.⁴⁰

Es relevante establecer que los Juzgados de Asuntos Municipales de Tránsito, tienen como función principal conocer acerca de las infracciones a la Ley de Tránsito y su Reglamento. Por lo que, en reiteradas ocasiones si bien el vecino expone los argumentos sobre su caso y presenta las pruebas correspondientes, no siempre son conocidas conforme a derecho, debido a que en materia de tránsito quien recibe una infracción siempre es culpable.

⁴⁰Municipalidad de la Ciudad de Guatemala. **Requisitos para solicitudes en Juzgados Municipales de Tránsito.** <http://www.muniguate.com/index.php/emetra/64-temas/5957-impugnacionmultas>. (Guatemala, 15 de febrero de 2011).



CAPÍTULO VI



6. Análisis constitucional del procedimiento para imponer y cobrar multas impuestas a conductores por la Municipalidad de Guatemala; basándose en imágenes de cámaras de video ubicadas en semáforos.

La Municipalidad de Guatemala es el ente responsable del gobierno en el municipio, es una institución autónoma, según lo dispone la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 253, el cual señala que: “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas”. Lo que significa que sus decisiones no dependen del gobierno central.

Una función primordial de la municipalidad es la planificación, el control y la evaluación del desarrollo y crecimiento de su territorio. Se encarga también de realizar y administrar los servicios que necesitan una ciudad o un pueblo. Igualmente, presta especial atención a los aspectos sociales y además busca mejorar la calidad de vida de los vecinos.

La Municipalidad de Guatemala durante los últimos años se ha caracterizado por implementar de una manera eficaz la Ley de Tránsito y su Reglamento, para ello el Concejo Municipal ha instituido a la Entidad Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito del Municipio de Guatemala y sus Áreas de Influencia Urbana conocida por sus siglas como EMETRA, la cual fue creada el nueve de diciembre de mil novecientos

noventa y seis; institución que cuenta con personal técnico y capacitado en distintas áreas con el fin de plantear soluciones viales, así como establecer parámetros de calidad en la prestación de los servicios de transporte.



Específicamente, se encarga de velar por la eficiente prestación de los diferentes servicios de transporte registrados, a través de un marco jurídico, legal y político, definiendo políticas de ordenamiento de tránsito y promoviendo la educación vial por medio de campañas de orientación y capacitación periódica a diferentes grupos específicos.

Su visión es ser una institución profesional en la regulación de los diferentes medios de transporte utilizando tecnología avanzada y con personal altamente calificado, con el objeto de lograr la prestación eficiente de los servicios a corto, mediano y largo plazo en la Ciudad de Guatemala. Asimismo, tiene como objetivo fundamental ejecutar políticas de ordenamiento del transporte y tránsito que permitan mejorar la circulación vehicular y la seguridad de la red vial en el área metropolitana.

La Entidad Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito del Municipio de Guatemala y sus Áreas de Influencia Urbana (EMETRA) está compuesta por los siguientes departamentos: La Intendencia de Operaciones, Intendencia de Tránsito, Departamento de Semáforos, Jefatura de Servicios y la Sub-Secretaría Específica de Operaciones, los que cumplen dentro de la misma una función especial.

Mediante esta institución la Municipalidad de Guatemala ha establecido una nueva forma de imponer sanciones administrativas (multas) a los conductores de vehículos que incurran en una infracción a la Ley de Tránsito y su Reglamento, basándose en las imágenes que proyectan las cámaras de video que se encuentran instaladas en los semáforos de la circunscripción municipal.



La precitada entidad a implementado un nuevo sistema para el control de velocidad, conocido como "Digi Cam" que también son denominadas cámaras digitales de tecnología láser. Este moderno equipo adquirido por la Municipalidad de Guatemala fue instalado en las principales vías de la ciudad como Vista Hermosa, Boulevard Austriaco, Anillo Periférico, Calzada Roosevelt, Avenida Petapa y la Calzada Atanasio Tzul, entre otras, donde las autoridades han detectado el abuso de velocidad por parte de pilotos irresponsables que exceden el límite autorizado.

Se dice que al momento de cometer la infracción de tránsito, este novedoso método capta la placa del vehículo, hora y fecha, dichas imágenes son grabadas desde la parte superior del automóvil para resguardar la privacidad de los conductores.

Mediante las "Digi Cam", el proceso para apuntar el objetivo dura solamente 0.3 segundos, por lo que la única defensa contra el láser es inhibirlo, ya que sólo detectarlo, como se hace con el radar, no es suficiente. Esta nueva tecnología es capaz de captar objetivos incluso hasta los 1,000 metros de distancia y velocidades máximas de 310 kilómetros por hora, con una precisión de más o menos 1.6 kilómetros por hora.



Los automovilistas pueden consultar en la página electrónica de la Municipalidad de Guatemala; como parte de los servicios municipales, su estado de multas, por infracciones generales, la que posee un listado de vehículos con multas pendientes de pago, una forma rápida y sencilla de verificar sus datos. La cual se suma a otras formas de información como envíos de correo electrónico y convencional a vecinos que han registrado sus datos, así como publicaciones en medios escritos y el top de infractores (enlace o link por medio del cual se selecciona un listado que posee la información de las multas), que alerta sobre los conductores que exceden la velocidad permitida en las diferentes arterias de la ciudad.

Al utilizar el hipervínculo debe colocarse el número de placa y en el caso de sanciones por exceso de velocidad, aparecerá en la columna serie una letra L que indica la infracción, así como una imagen o enlace de una cámara fotográfica con la cual podrá ver la fotografía ampliada y la información del vehículo como constancia del hecho. También tiene la opción de imprimir la boleta para ir a pagar al banco la remisión.

Es primordial mencionar que la Ley de Tránsito, Decreto número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala literalmente establece en el Artículo 31: "Sanciones: El Ministerio de Gobernación, por intermedio del Departamento de Tránsito o la municipalidad por intermedio del Juzgado de Asuntos Municipales, según el caso, podrá imponer a las personas, conductores y propietarios de vehículos, según el caso, las sanciones administrativas siguientes: amonestación, multas, retención de

documentos, cepos para vehículos, incautación de vehículos y cancelación de licencia de conducir.



Estas sanciones se impondrán independientemente de las responsabilidades civiles o penales que pudieran corresponder al actor.

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 el caso, en la cual especificará la infracción cometida, el artículo transgredido y la sanción impuesta.

Si se trata 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”.

Este procedimiento fue regulado en la citada ley para no transgredir el derecho constitucional de defensa; debido a que si el conductor no es notificado y citado por medio de la papeleta de aviso que la ley prescribe, éste no puede hacer valer su derecho de defensa ante el Juez de Asuntos Municipales de Tránsito por medio del recurso administrativo de revocatoria establecido en el Artículo 47 de la Ley de Tránsito, Decreto número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala.



Por consiguiente, este tema es de suma importancia para las personas que transitan con su vehículo por las principales vías de la Ciudad de Guatemala; ya que es evidente que la Municipalidad de Guatemala está violando uno de los derechos individuales que la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza a sus habitantes, como lo es el derecho de defensa, el cual se encuentra regulado en el Artículo 12 e indica que: “La defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido”.

Lo expuesto anteriormente significa que la Municipalidad está actuando de forma arbitraria, debido a que una imagen captada por una cámara de video ubicada en un semáforo no constituye fundamento serio para la imposición de una multa sin haberle notificado de antemano al infractor; ya que la ausencia de acto administrativo previo a dicha infracción; la emanación de ésta sin procedimiento administrativo alguno o que aun existiendo éste no se le hubiese brindando la oportunidad de defenderse; no sólo implica un vicio de ilegalidad, sino que supone una disminución realmente grave y trascendente de la garantía de defensa e incluso un posible ataque a otros derechos o libertades constitucionales.

El motivo principal que incentivó a la Municipalidad de Guatemala a instalar cámaras de video en semáforos ubicados dentro del perímetro municipal es el exceso de velocidad con el cual los conductores se movilizan por las principales vías de la ciudad, pero también es relevante señalar que la misma a través de EMETRA tiene el compromiso

de brindar campañas publicitarias acerca de la educación y seguridad para salvaguardar y ordenar el tráfico vehicular, ya que en Guatemala se toma como algo desconocido, todo esto gracias a la ignorancia de temas relacionados y a la falta de aplicación de los mismos.



No obstante, la Municipalidad utiliza las imágenes que obtiene de las “Digi Cam” como justificación para imponer infracciones a los conductores que sobrepasen el límite máximo de velocidad; lo cual es un motivo válido para la imposición de una sanción al conductor, pero hay que reiterar que esto no se considera una ilegalidad, sino lo que se pone en tela de juicio, es la falta de notificación al conductor con lo que la Municipalidad incumple, porque el infractor no sabe si en realidad cometió la infracción ya que lo único que la respalda es una fotografía que EMETRA captura a través de sus cámaras y que se supone marcan la velocidad. Sin embargo, lo que debe tenerse en cuenta es la forma en que la institución notifica la imposición de una multa, pues no la realiza conforme a la ley; ya que ésta regula que la autoridad le entregará la papeleta de aviso debidamente habilitada por el Departamento de Tránsito o la Municipalidad, en la que se especificará la infracción cometida, el Artículo transgredido y la sanción impuesta.

Evidentemente la Municipalidad quiere evadir su responsabilidad legal cuando realiza la notificación a través de publicaciones que efectúa en el Diario Oficial, tal como lo hizo según la información divulgada el catorce de abril de dos mil diez en el citado diario, en la cual la Entidad Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito del



Municipio de Guatemala y sus Áreas de Influencia Urbana, notificando a todos los propietarios de vehículos infractores que tenían multas de tránsito pendientes de pago y que se presentaran a cancelar dichas multas a la Municipalidad de Guatemala, Municipios y bancos del sistema o realizaran la gestión administrativa pertinente, dentro del plazo de cinco días hábiles siguientes a la publicación ante el Juzgado de Asuntos Municipales de Tránsito; caso contrario, debían pagar el monto de la multa más intereses por mora calculados al veinte por ciento anual. Según lo norma el Artículo 189 del Reglamento de Tránsito, Acuerdo Gubernativo número 273-98 el cual textualmente establece: "Descuentos e intereses. Si una multa impuesta por un policía de tránsito nacional o municipal, se cancela dentro de los cinco días hábiles siguientes a su imposición, el infractor tendrá derecho a un descuento del veinticinco por ciento deducido del monto total de la multa. A partir del sexto día hábil posterior a la imposición de la multa, el infractor pagará el monto completo de la multa más intereses por mora calculados al veinte por ciento anual".

También señalaba que si treinta días después de la publicación sin que la multa se hubiere cancelado, la Policía Municipal de Tránsito debía proceder al traslado del vehículo infractor al depósito correspondiente, según el Artículo 190 de dicho cuerpo legal que preceptúa: "Traslado de vehículos infractores. Treinta días después de impuesta la multa sin que la misma se haya cancelado, la autoridad de tránsito solicitará el traslado del vehículo infractor al depósito correspondiente, salvo que el hecho se encuentre en gestión administrativa".



La Municipalidad de Guatemala, pretende suprimir de una forma rápida lo que legalmente está establecido y de otro modo expedito legalizar las multas por infracciones de tránsito que dicha entidad dice se cometieron. Estando de acuerdo que la misma es autónoma por mandato constitucional y que posee la facultad de aplicar sanciones a los conductores que transgredan la Ley de Tránsito y cobrar las multas que considere convenientes; a mi criterio las mismas son carentes de equidad y de justicia, puesto que únicamente persiguen un interés económico, y no se cumple con los preceptos legales que protegen a las personas. Al respecto conviene tener en cuenta que el Estado a través de la Municipalidad deja de realizar su función de proteger a la persona y a la familia y también deja de cumplir su fin supremo que es la realización de bien común.

En este mismo orden de ideas, es notable que la imposición de infracciones vulnera; como ya se citó anteriormente el derecho de defensa de los particulares que conducen vehículos por las vías de la Ciudad de Guatemala; ya que la Municipalidad actúa de forma autoritaria y no respeta lo que la Constitución Política de la República como ley suprema ha instituido y de donde emanan todos aquellos derechos y obligaciones de las personas.

Por lo tanto, cabe preguntarse en dónde queda el derecho de defensa; puesto que las autoridades que aplican la Ley de Tránsito, frecuentemente imponen sanciones y multas basándose en imágenes de cámaras de video, con las que no se tiene la certeza de que el conductor en sí las haya cometido; además, no brindan la

oportunidad a las personas de defenderse, a consecuencia de que no les notifiquen como es debido, puesto que no es legal sustituir una notificación por un aviso publicado en el Diario Oficial o en una página de internet a la cual no todas las personas que posean una infracción tienen acceso.



En todo caso el recurso electrónico de las cámaras de video ubicadas en semáforos no está contenido en la Ley de Tránsito como mecanismo para sancionar, por lo que las disposiciones y las publicaciones que realiza la Municipalidad de Guatemala por medios escritos y electrónicos, transgreden lo estipulado por la ley.

Con relación a este tema es preciso mencionar que la Municipalidad de Guatemala por medio del Acuerdo del Concejo Municipal número COM-021-04, el cual fue publicado en el Diario Oficial el veintinueve de septiembre de dos mil cuatro, autorizó el uso de tecnología avanzada a la Entidad Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito del Municipio de Guatemala y sus Áreas de Influencia Urbana -EMETRA- el que literalmente regula: Artículo 1. "Autorizar a la Entidad Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito del Municipio de Guatemala y sus Áreas de Influencia Urbana -EMETRA-, para que por medio de la Policía Municipal de Tránsito, pueda utilizar medios de tecnología avanzada entre los que está el equipo de medición de velocidad por Radar y el equipo con registro de imágenes; así como emplear otros equipos que en el futuro sean necesarios, para el control y verificación de la velocidad de desplazamiento de los vehículos automotores terrestres".



Es por ello que EMETRA tiene la autorización de implementar el uso de aparatos tecnológicos avanzados como lo son: Las "Digi Cam" que son cámaras de monitoreo definidas anteriormente y los velocímetros, los cuales son indicadores de velocidad móviles que funcionan las veinticuatro horas del día, capaces de tomar treinta y tres lecturas en un tercio de segundo, permitiendo con ello detectar a aquellos conductores que rebasen los límites de velocidad permitida.

Según este Acuerdo el uso de tales medios tecnológicos permitirá una significativa disminución de las transgresiones a la Ley de Tránsito y su Reglamento, lo que actualmente no ha sido posible, porque las remisiones que la comuna impone son más frecuentes, circunstancia por la cual se encuentra percibiendo millones de quetzales.

Asimismo, es importante hacer mención que dentro de los mecanismos utilizados por la Policía Municipal de Tránsito para inmovilizar los vehículos dejados en la vía pública o en lugares no autorizados para los mismos; está la colocación de los aparatos inmovilizadores denominados cepos, los cuales se liberan aproximadamente a las dos horas posteriores en que se haya hecho efectivo el pago de la multa por la infracción cometida, sin que el infractor tenga la oportunidad de reivindicar la sanción.

Sin embargo, en el Reglamento de Tránsito no está regulada la multa que debe hacer efectiva el infractor por la colocación de un cepo; surge entonces la importancia de aplicar el Acuerdo del Concejo Municipal número COM-008-06, el cual fue publicado en el Diario Oficial el veinticuatro de marzo de dos mil seis, en donde se regula lo



siguiente: Artículo 1. "Los aparatos inmovilizadores (CEPOS) colocados a los vehículos dejados en la vía pública o en lugares no autorizados para los mismos, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 152, 153 y 184 numeral 6 del Reglamento de Tránsito, serán liberados únicamente por la Unidad de Grúas y Cepos de la Policía Municipal de Tránsito, inmediatamente después que el interesado haya efectuado el pago de QUINIENTOS QUETZALES (Q.500.00) por la infracción cometida. Este pago deberá acreditarse con la boleta de pago extendida por cualquiera de los bancos del sistema autorizados para el efecto o recibo extendido por las cajas receptoras de la Municipalidad".

Artículo 2. "A los propietarios legítimos o tenedores de vehículos automotores de transporte liviano que sean inmovilizados por medio de CEPOS o mecanismos similares, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 152, 153 y 184 numeral 6 del Reglamento de Tránsito, que liberen o retiren el aparato inmovilizador utilizando la fuerza o cualquier otro mecanismo que dañe la estructura del mismo, será sancionado con una multa de CINCO MIL QUETZALES (Q.5,000.00) por los gastos administrativos y daños ocasionados".

Artículo 3. "Cuando se trate de vehículos de transporte pesado, la multa será de SIETE MIL QUETZALES (Q.7,000.00) por los gastos administrativos y daños ocasionados".



Artículo 4. “Las multas a que se refieren los artículos 2 y 3 del presente Acuerdo, son sin perjuicio de las acciones penales que pudieran derivarse de la sustracción y robo de los aparatos inmovilizadores (CEPOS)”.

En base a lo citado, es fundamental señalar que la Ley de Tránsito y su Reglamento se encuadran en que son leyes vigentes pero no positivas, en consecuencia de que sólo existen pero no se aplican correctamente. Debido a que, en la legislación guatemalteca prevalecen los Acuerdos Municipales sobre la Ley de Tránsito y su Reglamento.

No obstante, es preciso señalar que los Acuerdos no es que sean ilegales sino la forma en que las autoridades de tránsito realizan el cumplimiento de los mismos.

Debido a que, no toman en cuenta lo preceptuado en el Artículo 9 de la Ley del Organismo Judicial, Decreto número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala que en su parte conducente regula: “...Las leyes o tratados prevalecen sobre los reglamentos, carecen de validez las disposiciones que contradigan una norma de jerarquía superior”. Por lo que la Municipalidad de Guatemala no debe olvidar que los Reglamentos y Acuerdos Municipales no pueden contradecir ni tergiversar normas de mayor jerarquía como lo es en este caso la Ley de Tránsito.



CONCLUSIONES



1. El desarrollo que ha tenido la Ciudad de Guatemala a nivel poblacional y vehicular ha sido considerable, ya que actualmente se ha incrementado la afluencia a la metrópoli en un promedio de hasta ochocientos mil vehículos, provocando con ello que las infracciones de tránsito vayan en aumento.
2. Aunque la Municipalidad de Guatemala haya incrementado mejoras en la utilización de nuevas tecnologías, esto no debe tener como consecuencia el cobro indebido de supuestas remisiones.
3. Si bien es cierto la publicación de las infracciones de tránsito en una página electrónica es un avance tecnológico para el desarrollo de la comuna, lo es también que la misma no toma en cuenta que la mayoría de los vecinos no tienen acceso a internet.
4. Otro aspecto de singular importancia, es que la mayoría de conductores de vehículos que se desplazan por las diferentes arterias de la Ciudad de Guatemala, señalan que no existen mecanismos para corroborar la legitimidad de las sanciones.



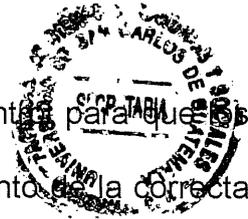
5. Tanto EMETRA como la Policía Municipal de Tránsito y la Municipalidad de Guatemala, no respetan la jerarquía de las leyes pues basan su actuar en Acuerdos o Reglamentos Municipales.

RECOMENDACIONES



1. Debido a que miles de vehículos ingresan y transitan diariamente a la Municipalidad de Guatemala mediante EMETRA debe implementar proyectos que promuevan la educación vial para el respeto a la Ley y Reglamento de Tránsito.
2. El Congreso de la República de Guatemala debe reformar la Ley de Tránsito en el sentido de que toda infracción sea notificada personalmente y así no violar el derecho de defensa.
3. Que la Municipalidad de Guatemala mensualmente publique el listado de vehículos con remisiones, en uno de los diarios de mayor circulación de modo que todos tengan acceso a esa información.
4. La Municipalidad de Guatemala debe respetar el derecho de defensa contenido en la Constitución Política de la República de Guatemala y notificarle al conductor del vehículo de forma adecuada el motivo de su infracción.

5. Que la Municipalidad de Guatemala, cree mecanismos de control para que los agentes de la Policía Municipal de Tránsito tengan conocimiento de la correcta aplicación de la Ley de Tránsito y su Reglamento, y de esta forma sancionar conforme a derecho las infracciones de los conductores de vehículos.



BIBLIOGRAFÍA



- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. 8va. ed. México: Ed. Porrúa, S.A., 1988.
- BERRITTELLA, Mariana A. **Teoría del acto administrativo, comercio internacional 11-2000**. <http://www.gestiopolis.com/recursos>. (Guatemala, 24 de agosto de 2010).
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario jurídico**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1986.
- CALDERÓN MORALES, Hugo H. **Derecho administrativo I**. 8va. ed. Actualizada. Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2005.
- CALDERÓN MORALES, Hugo H. **Derecho procesal administrativo**. 6ta. ed. Guatemala: Ed. Litografía Orión, 2005.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Guatemala: (s.e.), 1999.
- COSIMINA PELLEGRINO, P. **Derecho administrativo y jurisdicción contenciosa-administrativa: su objeto ¿Pretensiones fundadas en el derecho administrativo?** Revista 112. <http://www.zur2.com/fcjp/112/cosimina.htm>. (Guatemala, 14 de agosto de 2010).
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introducción a la teoría general de la administración**. Traducida al español por Luis O. Rodríguez Acosta. 2da. ed. Bogotá, Colombia: Ed. Mcgraw Hill Latino Americana, S.A., 1988.
- CHICAS HERNÁNDEZ, Raúl Antonio. **Apuntes de derecho administrativo**. 1ra. ed. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, 1987.

D'CELIS VESPA, Sharon Rubín. **Actos administrativos**.  <http://www.monografias.com/trabajos10/actad/actad/shtml>. (Guatemala, 24 de agosto de 2010).

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Temas de derecho administrativo, los servicios públicos**. Guatemala: Instituto de investigaciones jurídicas y sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1994.

GUZMÁN NAPURÍ, Christian. **La cosa pública**. <http://blog.pucp.edu.pe/item/19558/la-competencia>. (Guatemala, 18 de agosto de 2010).

GUZMÁN NAPURÍ, Christian. **La cosa pública. La organización administrativa II**. <http://blog.pucp.edu.pe/item/17497/la-organizacion-administrativa-ii>. (Guatemala, 19 de agosto de 2010).

Ministerio de Educación. **Tránsito por carreteras de Guatemala**. Guatemala: (s.e.), 2003.

Municipalidad de la Ciudad de Guatemala. **Requisitos para solicitudes en Juzgados Municipales de Tránsito**. <http://www.muniguate.com/index.php/emetra/64-temas/5957-impugnacionmultas>, (Guatemala, 15 de febrero de 2011).

PIÑA SEGURA, Yeni Noemi. **La administración pública y la competencia, capítulo 10**. <http://www.mailxmail.com/curso-derecho-administrativo-introduccion/administracion-publica-competencia>. (Guatemala, 18 de agosto de 2010).

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo, doctrina, legislación y jurisprudencia**. 2da. ed. México: Ed. Olimpo, 1961.

Unión Europea. **Manual del Juzgado de Asuntos Municipales**. Programa descentralización y fortalecimiento municipal, municipios democráticos. 1ra. ed. Guatemala: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, SCEP, 2008.

Legislación:



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

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

Ley de lo Contencioso Administrativo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 119-96, 1997.

Ley de Tránsito. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 132-96, 1997.

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

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

Reglamento de la Ley de Tránsito. Presidente de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo número 273-98, 1998.

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

Acuerdo Municipal. Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala, Acuerdo COM-008-06, 2006.