

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



**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS FACULTADES COERCITIVAS DEL JUEZ DE
ASUNTOS MUNICIPALES, RELACIONADAS A HECHOS DE TRÁNSITO**

JAIME AMADO CORONADO OROZCO

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2011

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS FACULTADES COERCITIVAS DEL JUEZ DE
ASUNTOS MUNICIPALES, RELACIONADAS A HECHOS DE TRÁNSITO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JAIME AMADO CORONADO OROZCO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Octubre 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. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II:	Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Modesto José Eduardo Salazar Diéguez
VOCAL V:	Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIO:	Lic. Marco Vinicio Villatoro López

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

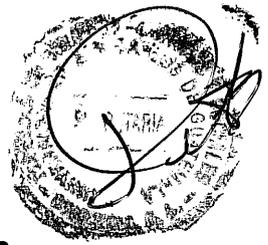
Presidente:	Licda. Marisol Morales Chew
Secretario:	Lic. Helder Ulises Gómez
Vocal:	Licda. Rosa Maria Ramírez Soto

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Saulo de León Estrada
Secretario:	Lic. Menfil Osberto Fuentes Pérez
Vocal:	Lic. Ricardo Alvarado Sandoval

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 Exámen General Público).

Licenciado Mario Rolando Gutiérrez Velásquez
Abogado y Notario
11 calle 9-55, Oficina A-2, zona 1, Ciudad de Guatemala
Tel. 2220-8271



Guatemala, 24 de julio de 2008

Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.

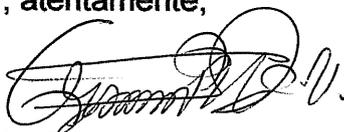


De conformidad con el nombramiento emitido por la Unidad de Tesis, como asesor de tesis del Bachiller Jaime Amado Coronado Orozco, el cual se intitula **"ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS FACULTADES COERCITIVAS DEL JUEZ DE ASUNTOS MUNICIPALES, RELACIONADAS A HECHOS DE TRÁNSITO"** por este medio procedo a informar que:

- a) He sostenido varias reuniones con el Bachiller Jaime Amado Coronado Orozco, sobre su trabajo; fruto de ellas, se hicieron adiciones al texto, sugerencias y anotaciones metodológicas, observaciones y cambios ya satisfechos por él en el texto, habida cuenta que es evidente el deseo de hacer una incursión intelectual en un instituto jurídico, más allá de la tarea de la comprobación de campo durante el desarrollo de la tesis.
- b) En el desarrollo del tema, el sustentante ha intentado estudiar el problema la falta de coercibilidad en las resoluciones que emiten los jueces de asuntos municipales relacionadas a hechos de tránsito, manteniendo la coherencia entre lo propuesto en su diseño de investigación y en el informe final.
- c) Se destaca en el trabajo el que tiene algún grado de contenido literario para argumentar y justificar sus ideas; es decir, partiendo de la ausencia del poder coercitivo de los jueces de asuntos municipales de tránsito en sus resoluciones, que al dotarlos del mismo vendría a descongestionar los juzgados del orden común.
- d) Al conferir del poder coercitivo a los jueces municipales de tránsito en sus resoluciones según el Bachiller Coronado Orozco los afectados por hechos de tránsito resolverían de una vez su situación jurídica, sin tener que acudir a los juzgados del orden común.

En virtud de lo anterior, habiendo satisfecho los requisitos reglamentarios y lo dispuesto sobre metodología y aspectos técnicos, así como particularmente, el amparo en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, y el infrascrito **DICTAMINA FAVORABLEMENTE** en el sentido de que el trabajo puede servir para ser discutido en el examen público de mérito, luego de la revisión del mismo.

Sin otro particular, atentamente,



LIC. MARIO ROLANDO GUTIERREZ VELASQUEZ
ABOGADO Y NOTARIO

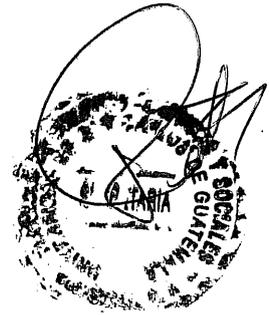
Lic. Mario Rolando Gutiérrez Velásquez
Abogado y Notario
Colegiado 4,949

UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

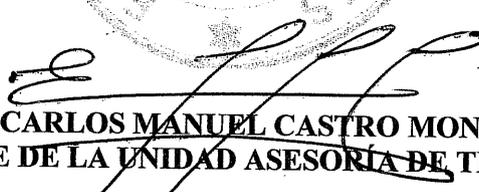
Ciudad Universitaria, Zona 12
GUATEMALA, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, cuatro de noviembre de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a) LICENCIADO (A) ARMANDO GÓMEZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante JAIME AMADO CORONADO OROZCO, Intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS FACULTADES COERCITIVAS DEL JUEZ DE ASUNTOS MUNICIPALES, RELACIONADAS A HECHOS DE TRÁNSITO".

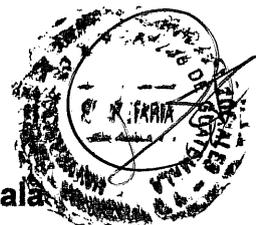
Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración 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 técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


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



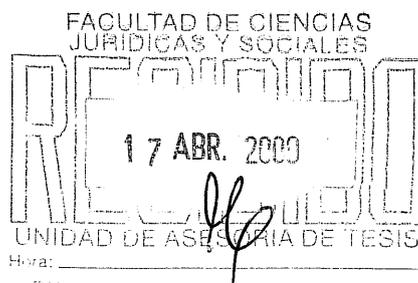
cc.Unidad de Tesis
CMCM/ragm

Licenciado Armando Gómez
Abogado y Notario
11 calle 9-55, Oficina A-2, zona 1, Ciudad de Guatemala
Tel. 22208271



Guatemala, 20 de marzo de 2009

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.



Distinguido Licenciado Castro Monroy:

Atendiendo al nombramiento recaído en mi persona, por medio de providencia emitida por esa unidad de tesis, me dirijo a usted para rendirle informe y dictamen sobre mil labor que desarrollé como REVISOR del trabajo de investigación realizado por el Bachiller JAIME AMADO CORONADO OROZCO, el cual se intitula: **"ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS FACULTADES COERCITIVAS DEL JUEZ DE ASUNTOS MUNICIPALES, RELACIONADAS A HECHOS DE TRÁNSITO."**

El Bachiller **JAIME AMADO CORONADO OROZCO**, hizo uso de los métodos y técnicas científicas aplicables para este tipo de investigación, llegando en consecuencia a conclusiones valederas; además es un tema que no había sido tratado con la responsabilidad que el caso amerita y en cuanto al contenido científico y técnico de la presente tesis.

Opino que dicha investigación cumple objetivamente en cada uno de los capítulos elaborados con los lineamientos generales de un proceso científico permitiendo un análisis concreto de los conceptos, definiciones y normas jurídicas que puedan determinar si las resoluciones emitidas por un juez de asuntos municipales de tránsito son coercitivas o no; para tal efecto, el bachiller utilizó el método analítico.

El trabajo elaborado por el Bachiller **JAIME AMADO CORONADO OROZCO**, por su contenido científico y por la bibliografía utilizada viene a enriquecer en gran medida el análisis sobre la facultad coercitiva que deben poseer los jueces de asuntos municipales en relación a los hechos de tránsito.

El tema investigado contiene los fundamentos teóricos, doctrinales y jurídicos de la problemática objeto del presente estudio; mientras que, la redacción, la metodológica, y las técnicas de investigación han permitido obtener las conclusiones y recomendaciones adecuadas al contenido del trabajo.

Los métodos científicos que se aplicaron al extraer el análisis de los textos generales para llegar a conclusiones particulares y viceversa. La técnica de investigación documental se aplico mediante el análisis de las doctrinas de diferentes autores.

Del análisis practicado, he establecido que el trabajo presentado por el sustentante cumple con los requisitos establecidos me amparo en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de la Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, para destacar que todos los aspectos relativos al contenido científico y técnico de tesis, así como la metodología y técnica de investigación utilizadas son de mi entera satisfacción.

En Conclusión, y en virtud de haber cumplido con las recomendaciones del suscrito revisor derivadas del examen del trabajo y por las razones anteriormente expresadas me permito rendir DICTAMEN FAVORABLE, en el sentido de que puede culminarse con el trámite respectivo y en su caso ser discutido en el examen público de tesis.

Atentamente.

Lic. ARMANDO GÓMEZ
Abogado y Notario
Colegiado 5,176



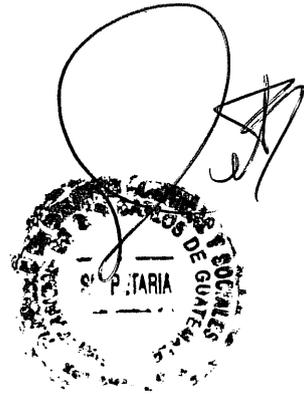
LIC. ARMANDO GOMEZ
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, seis de septiembre del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante JAIME AMADO CORONADO OROZCO, Titulado ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS FACULTADES COERCITIVAS DEL JUEZ DE ASUNTOS MUNICIPALES, RELACIONADAS A HECHOS DE TRÁNSITO. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh.



DEDICATORIA



A DIOS:

Por ser el creador del universo, quien guía mi camino y permitió que pudiera culminar una de mis metas.

A MIS PADRES:

Por el apoyo brindado, moral económico y espiritualmente, gracias padres, este logro es de ustedes.

A MI ESPOSA E HIJOS:

Quienes han sido bastión, apoyo incondicional y fuente de inspiración para la culminación de mi carrera, sea ejemplo para ellos.

A MIS HERMANOS:

Quienes han sido apoyo incondicional, para culminar este triunfo

A MIS AMIGOS:

Por compartir su amistad y muestras de cariño, a todos en general, muchas gracias.

A:

La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala y en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, que me albergó y me concedió el gran honor de haber estado en sus aulas hasta la culminación de mi carrera, por lo que es un orgullo ser un egresado de esta casa de estudios.

ÍNDICE



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

CAPÍTULO I

1. Administración pública y el derecho administrativo.....	1
1.1. Organización de la administración pública.....	3
1.2. Elementos de los órganos administrativos.....	8
1.3. Administración pública y actos jurídicos administrativos.....	10
1.4. El derecho administrativo y su funcionamiento.....	15

CAPÍTULO II

2. El procedimiento administrativo.....	23
2.1. Formación de las resoluciones administrativas municipales.....	26
2.2. Las fases del procedimiento administrativo.....	29

CAPÍTULO III

3. Competencia de los órganos administrativos.....	35
3.1. Competencia para funcionarios y empleados públicos.....	38
3.2. Jerarquía en la administración pública.....	39
3.3. Diferencias entre legalidad y juridicidad.....	43

CAPÍTULO IV

4. El derecho administrativo y su aplicación.....	47
4.1. Fuentes del derecho administrativo en Guatemala.....	48
4.2. Sistemas de organización territorial.....	58
4.3. Administración pública regional y local en Guatemala.....	63
4.4. Regulación legal de la administración municipal.....	66

CAPÍTULO V



5. Análisis de los Juzgados de Asuntos Municipales y sus Funciones.....	71
5.1. La naturaleza jurídica del juez de asuntos municipales.....	73
5.2. Misión del juzgado de asuntos municipales.....	77
5.3. Nombramiento de jueces de asuntos municipales.....	79
5.4. Requisitos para nombrar un juez de asuntos municipales.....	80
5.5. Remoción del juez de asuntos municipales.....	83
5.6. Forma de contratación del juez de asuntos municipales.....	84

CAPÍTULO VI

6. Análisis jurídico de las facultades relacionadas a hechos de tránsito.....	87
6.1. Competencia del juzgado de asuntos municipales.....	89
6.2. Aplicación de las normativas de tránsito.....	92
6.3. El poder municipal de ordenanza judicial.....	99
6.4. Análisis final.....	106
CONCLUSIONES.....	109
RECOMENDACIONES.....	111
ANEXOS.....	113
BIBLIOGRAFÍA.....	123

INTRODUCCIÓN



En todo el territorio guatemalteco, el desmedido incremento de vehículos automotores en circulación ha ocasionado que diariamente aumenten los hechos de tránsito que en la legislación son tipificados como infracciones.

En la práctica la Policía Nacional Civil (PNC) y más recientemente la Policía Municipal de Tránsito (PMT), remiten a los infractores ante la autoridad o ante un juez de orden común jurisdiccional para solucionar o sancionar estos hechos. La Ley de Tránsito en este caso es muy explícita, en la misma se establece que las sanciones e infracciones de tránsito pueden ser impuestas por las autoridades del Ministerio de Gobernación o por un Juez de Asuntos Municipales designado por la municipalidad del municipio donde se cometió la infracción.

Qué ante el crecimiento de la cantidad de vehículos que circulan en la ciudad de Guatemala, mediante acuerdo número COM-005-04 del Consejo Municipal de la ciudad de Guatemala se incremento el número de juzgados de asuntos municipales de tránsito, para la atención de los infractores al Reglamento de Tránsito, creándose los juzgados primero, segundo y tercero, lo cual conllevó a que se establecieran las características y particularidades de la administración de justicia por jueces municipales. En la presente investigación se tomó como objetivo principal de la misma: conocer y analizar el fundamento en derecho administrativo de la función de los Jueces de Asuntos Municipales, especialmente en la ciudad de Guatemala. Lo anterior llevó al postulante a preguntarse... ¿Cuál es la función del juez de asuntos municipales en hechos de

tránsito?, y ¿Cuál es la potestad legal que éste tiene para hacer que se cumplan sus resoluciones?, lo que determinó el surgimiento de la presente investigación.



Para establecer un orden lógico de la información recopilada que permitiera alcanzar los objetivos y la hipótesis planteada, durante la investigación a través de la metodología documental bibliográfica, se utilizó el método analítico-sintético. Luego en seis capítulos se redactó el informe que se presenta: el primero, referido a la administración pública y el derecho administrativo; el segundo, explica el procedimiento administrativo que adopta la administración pública y sus particularidades; el tercero analiza la competencia de los órganos administrativos su jerarquización, límites y alcances jurisdiccionales; mientras, el cuarto capítulo abordó el tema el derecho administrativo y su aplicación; el quinto capítulo se analiza las funciones de los juzgados de asuntos municipales en las infracciones de tránsito; y el sexto capítulo se analiza las facultades jurídico-coercitivas del juez de asuntos municipales relacionadas a hechos de tránsito.

CAPÍTULO I



1. Administración pública y el derecho administrativo.

El Estado de Guatemala para lograr del bienestar general o bien común en el servicio público, durante el proceso de la administración pública de los recursos humanos, físicos y económicos que utiliza, recurre al derecho administrativo, entendiéndose éste como el medio del cual dispone la administración pública para el logro de su finalidad.

Julio A Prat para definir la Administración Pública recurre a Marienhoff, citándolo por la siguiente definición a la Administración, como: “Actividad práctica, permanente y concreta del Estado (criterio objetivo, material) que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades de grupo social y de los individuos que lo integran (criterio finalista).”¹ Fiel a las afirmaciones de Marienhoff, Prat no introduce a esta definición ningún criterio subjetivo y combina dos elementos de base de la concepción objetiva.

El Autor Gabino Fraga, amplía esta concepción, cuando afirma: “Es el conjunto de organismos a cargo de la aplicación de las directivas necesarias para el cumplimiento de las leyes y las normas. Está compuesta también por los funcionarios y los edificios públicos. La administración pública, en definitiva, es el enlace entre los ciudadanos y el poder político.”² Asimismo, Gabino Fraga estudia la Administración Pública desde dos puntos de vista: “Desde el punto de vista formal como el organismo público que ha

¹ Prat, Julio A. **Derecho administrativo**, Pág. 132.

² Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**, Pág. 119.

recibido del poder público la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y desde el punto de vista material la actividad de este organismo considerando en sus problemas de gestión y la existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”³. sic



Surge de esta definición el concepto de Organismo Público que deriva del término: Órgano administrativo, que son todos aquellos órganos pertenecientes a la administración pública que son el medio por el cual se manifiesta la personalidad del Estado. La calidad del órgano deriva directamente de la Constitución Política de la República de Guatemala; la persona jurídica estatal no necesita un acto válido de determinación, pues el órgano integra la estructura de la persona, forma parte de ella, nace con ella, es ella en cierta medida, pues el órgano vale tanto como el instrumento o medio de acción a través del cual el Estado se desenvuelve como sujeto de derecho.

Los órganos de la administración pública pueden observarse desde dos perspectivas:

- a) **Como sujetos**, porque es un complejo de órganos armonizados, constituido por relaciones de jerarquía y de coordinación, a lo que se le denomina jerarquía administrativa, aunque no todos los órganos administrativos son órganos jerarquizados.
- b) **Como objetos**, porque es la actividad encaminada al cumplimiento de su finalidad; es decir, el bienestar de todos.

³ **Ibid.** Pág. 120.

Los órganos de la administración pública desarrollan una actividad y la misma se manifiesta a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales está obligada la administración pública, para el logro de su finalidad. La finalidad de la administración pública es el bien común o bienestar general de toda la población.



1.1. Organización de la administración pública

La administración pública para conseguir sus fines desarrolla múltiples actividades que deben seguir los siguientes pasos: a) Planificación, b) coordinación, c) organización, d) dirección, y e) control.

a) La planificación: significa fijar con precisión lo que va a hacerse, fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempo y de números, necesaria para su realización.

La planificación significa hacer un estudio de las necesidades y realizar las acciones para llenar esas necesidades. La actividad de planificar es tan importante como el que hacer de la administración pública; ya que, los planes deben ser de tal naturaleza que pueda decirse que existe uno solo para cada función. De tal modo, que coordinados e integrados pueda decirse que existe un único plan general.

b) La coordinación: significa la armonización de toda la organización y sus componentes, en los que se puede involucrar tanto a órganos centralizados como a órganos descentralizados de la administración pública e incluso a otros organismos

del Estado.

c) **La organización:** es el proceso de combinar el trabajo que los individuos o grupos deban efectuar con los elementos necesarios para su ejecución, de tal manera que las labores que así se ejecuten, sean los mejores medios para la aplicación eficiente, sistemática, positiva y coordinada de los esfuerzos disponibles. Debe estructurarse la organización y corresponde a la mecánica administrativa establecer cómo se van a ejercer las funciones de la administración, los niveles de jerarquía y las actividades que se han de realizar dentro de la administración. Esta organización implica, las tareas que se van a realizar dentro de la administración pública, las personas con que se cuenta, cómo deben ser agrupadas las tareas, que es lo más importante dentro de toda organización administrativa.

d) **La dirección:** es aquel elemento de la administración en que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida basándose en decisiones, ya sea tomadas directamente, ya con más frecuencia, delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente que se cumplan en la forma adecuada todas las órdenes emitidas.

La planeación dice qué debe hacerse y cuándo; la organización nos señala quiénes, dónde y cómo. Es necesario obtener los elementos materiales y humanos que llenen los marcos teóricos formados por la planeación o coordinación. Puesto que en las funciones que ejerce se estudia la integración de cosas, refiriéndose

especialmente a las personas y, sobre todo, al aspecto específicamente administrativo. En síntesis, significa conducir las actividades de los subordinados delegadas por el administrador.



- e) **El control:** implica que las tareas se realicen conforme a las normas establecidas, tomando en cuenta control de calidad, auditorías, especificaciones técnicas, procedimientos establecidos, etc.

Dentro de la actividad administrativa hay varias clases de control y se clasifican de la forma siguiente: a) control interno, b) control directo, y c) control judicial, d) control institucional, e) control parlamentario, f) control sobre respeto a los derechos humanos, g) control del gasto público.

- a) **Control interno:** el que se realiza internamente en la administración pública por los órganos superiores sobre los subordinados (el Ministro sobre sus Directores Generales). Este tipo de control se da normalmente dentro de los órganos jerarquizados y el control es uno de los poderes que otorga la jerarquía, como el poder disciplinario, el poder de revisión, el poder de revocatoria, etc.
- b) **Control directo:** el que ejercen los particulares sobre los actos de la administración pública, a través de los recursos administrativos. Los recursos administrativos se encuentran enmarcados en diversas leyes y en muchas de ellas, aunque se denominen de igual forma, se encuentran regulados con distintos procedimientos.

c) **Control judicial:** el que se ejerce ante los tribunales de justicia, el recurso de amparo contencioso administrativo, amparo, juicio de cuentas, etc.

En derecho administrativo se encuentra la vía administrativa de los medios de control directo o recursos administrativos, así como la vía judicial como medio de control de los órganos administrativos, entre ellos el amparo y el contencioso administrativo, hay que tener en cuenta que para los dos casos es necesario que se agote la vía administrativa; es decir, que se planteen antes los recursos administrativos.



d) **Control constitucional:** el que ejerce la Corte de Constitucionalidad, para que la administración pública y otros órganos del Estado no violen con sus actos, preceptos y garantías que la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza. La Corte de Constitucionalidad garantiza que todo ámbito de la vida del Estado de Guatemala, se cumpla con los preceptos constitucionales y que no violen los mismos.

e) **Control parlamentario:** el que ejercita el Congreso de la República de Guatemala a través de la interpelación.

f) **Control al respeto de los derechos humanos:** se realiza para garantizar el respeto de los derechos humanos y se ejerce por una figura creada por la Constitución Política de la República de Guatemala. El control sobre el respeto a los derechos humanos según las normas jurídicas guatemaltecas recae en dos órganos: la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República de

Guatemala; y, el Procurador de los Derechos Humanos, que depende del Congreso de la República de Guatemala.



g) Control del gasto público: por definición legal la Contraloría General de Cuentas es una institución técnica que debe encargarse de estas funciones del Estado. El Artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala indica lo siguiente: “la Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada con funciones de fiscalización de los ingresos, egresos y en general, de todo interés hacendario de los organismos del Estado, contratista de obras públicas y de cualquier persona que por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos.”

Los medios de control deben estar bien establecidos, especialmente determinar sobre qué personas e instituciones debe implementarse el control, naturalmente en normas legales, para que estos controles sean efectivos. En este sentido, la planeación dice qué debe hacerse y cuándo; la organización nos señala quiénes, dónde y cómo. Es necesario obtener los elementos materiales y humanos que llenen los marcos teóricos formados por la planeación o coordinación. Puesto que en las funciones que ejerce se estudia la integración de cosas, refiriéndose especialmente a las personas y, sobre todo, al aspecto específicamente administrativo.

El profesor Jorge Mario Castillo González en su obra Derecho Administrativo indica: “La Administración es ciencia y arte, en tanto se sustenta en principios elaborados por



medio de la investigación, integrando la teoría administrativa. Arte, en tanto se sustenta en la habilidad de las personas. El teórico podrá dominar la administración como ciencia por haber estudiado teoría y carecer del arte necesario para administrar.

Un práctico, dotado de habilidades podrá ser buen administrador sin conocer la teoría científica. La unión de la teoría (ciencia) y de la habilidad (arte), crea la opción óptima para ser un buen administrador.”⁴

1.2. Elementos de los órganos administrativos

Cada órgano administrativo principal constituye un sistema, el cual se encuentra compuesto de otros órganos subordinados, que pueden constituir una estructura compleja; es decir, que dentro de un mismo órgano administrativo se encuentran jerarquizados otros órganos, pero todos en conjunto constituyen una organización que pertenece a una misma competencia; por ejemplo, un ministerio constituye un órgano con competencia general y sus direcciones tienen competencias especiales, que pertenecen a la competencia general de un órgano.

Los elementos de la organización son administradores o funcionarios públicos considerados como las personas físicas que se encuentran a cargo de los órganos administrativos, los que pueden ser designados por elección popular o bien por nombramiento, de acuerdo al sistema de servicio civil.

Son los que con su voluntad ejercen la competencia que pertenece al órgano administrativo. Ésta es la cantidad de facultades, atribuciones, funciones y

⁴ Castillo González, Jorge Mario, **Derecho administrativo**, Pág. 3.

responsabilidades que la ley le otorga a cada órgano administrativo, para que pueda actuar. La facultad administrativa es necesariamente otorgada por la ley. Es la que se ejecuta basada en planes, proyectos, programas, decisiones, resoluciones o actos administrativos, con los cuales se logra la finalidad que se propone (bienestar general o bien común).



La administración pública se divide en:

- A. Administración de planificación:** es hacer un estudio con todos los métodos y técnicas, de las necesidades y las soluciones a esas necesidades;
- B. Administración ejecutiva:** es la que decide y ejecuta; es la que realmente tiene y ejerce la competencia administrativa, 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 que se encarga que las tareas administrativas se realicen de conformidad con las normas establecidas, se trata de órganos con independencia de funciones como la Contraloría General de Cuentas, el Procurador de los Derechos Humanos, la Corte de Constitucionalidad, el Congreso;
- D. Asesoría:** su función es aconsejar o asesorar al órgano ejecutivo sobre la conveniencia legal y técnica de las decisiones que tomará quien tiene o ejerce la competencia administrativa, como por ejemplo, la Procuraduría General de la Nación.

Dentro de la administración pública existen otros órganos que no deciden ni ejecutan como los órganos de control, los órganos asesores, etc. Un ejemplo de órganos

ejecutivos son: el Presidente de la República, Ministros de Estado, Directores Generales, Concejos Municipales, etc.



1.3. Administración pública y actos jurídicos administrativos

Los administradores o funcionarios públicos considerados como las personas físicas que se encuentran a cargo de los órganos administrativos designados por elección popular o bien por nombramiento, son los que con su voluntad ejercen la competencia que pertenece al órgano administrativo del estado. Esta competencia, deriva en la cantidad de facultades, atribuciones, funciones y responsabilidades que la ley le otorga a cada órgano administrativo, para que pueda actuar.

La facultad administrativa de los funcionarios públicos es necesariamente otorgada por la ley. Y, es la que se ejecuta basada en planes, proyectos, programas, decisiones, resoluciones o hechos administrativos.

En el ámbito legal, los hechos o resoluciones administrativos se convierten en el acto jurídico; que es considerado como: una manifestación creadora del derecho, naciendo como producto de la voluntad e intención del sujeto particular, que va a determinar un efecto jurídico, que puede tener las más variadas relaciones jurídicas.

Por lo variado del acto jurídico, se dan las siguientes clasificaciones: a) unilaterales y bilaterales, clasificación que atiende a las voluntades que participan en la declaración

de voluntad; b) atendiendo a la diversidad de ramas del derecho y la materia que los dividen en: actos jurídicos lícitos e ilícitos.



Los actos jurídicos atendiendo a la diversidad de ramas del derecho que existen, es la clasificación que interesa en este trabajo de investigación, ya se fundamentan en virtud a todos los derechos que se conocen. Estos actos jurídicos pueden ser: a) constitucionales, b) penales, c) civiles, y d) jurídicos administrativos.

Por la importancia que representan para la presente investigación, a continuación explicaré: a) los actos jurídicos administrativos, b) los hechos jurídicos administrativos y c) las operaciones materiales, que son los que constituyen el contenido de la actividad administrativa.

a) El Acto jurídico administrativo, supone una declaración de voluntad de la administración, la que es necesaria para que pueda construir un acto administrativo y que consiguientemente pueda producir efectos jurídicos, debiendo emanar pues de un órgano estatal, actuando en función administrativa, siendo indiferente el poder al que pertenezca el órgano.

Para el derecho administrativo moderno significa, acto que emite el funcionario administrativo cuando actúa en función administrativa. Ejemplo: el órgano legislativo o judicial cuando actúan en función administrativa dictan actos administrativos, como lo es el caso de la designación de funcionarios para sus dependencias.

Carlos García Oviedo, argumenta que éste es: “Declaración especial de voluntad de un órgano público, preferentemente de un órgano administrativo, encaminada a producir, por vía de autoridad, un efecto de derecho, para la satisfacción de un interés administrativo.”⁵



Rafael Bielsa, en su tomo I del Derecho Administrativo, dice: “Decisión general o especial de una autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones propias, sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos.”⁶

Erick Meza Duarte, indica: “Es una manifestación unilateral de voluntad de los órganos estatales, actuando en función administrativa, destinada a producir efectos jurídicos subjetivos.”⁷

Los efectos del acto han de ser subjetivos, vale decir, concretos, personalizados, o como dice certeramente García Oviedo, debe ser una decisión especial, que se refiera a un acto concreto. El autor descartó así, los actos de la administración que producen efectos generales o abstractos, como los reglamentos, porque en tal caso estaría frente a una función legislativa material atribuida a la administración.

⁵ Carlos García Oviedo, **Derecho Administrativo**, Pág. 141

⁶ Bielsa, Rafael **Derecho administrativo** t1,; Pág. 123.

⁷ Meza Duarte, Eric. **Breve introducción al derecho administrativo guatemalteco**. Pág. 27

b) **Los hechos jurídicos administrativos**, como concepto amplio considerado que hechos son todas las acciones materiales de las personas y que motivados por sucesos independientes de las mismas generalmente provocan efectos que son aplicables a todos los seres que conviven en una comunidad.



Los hecho jurídicos, entiendo el que se origina en la voluntad del actor, se caracteriza porque produce un efecto de derecho que no ha sido querido. Según Eduardo Couture, citado por Rafael Bielsa dice que hechos jurídicos son: "Un evento constituido por una acción y omisión involuntaria (pues si fuere voluntaria sería un acto jurídico) o bien sea una circunstancia de la naturaleza que crea, modifica o extingue derechos."⁸

Entonces según las apreciaciones de Couture, se debe entender por hechos administrativos lo que se indica a continuación: "lo que realiza la administración pública en ejercicio de su actividad material, con el objeto de obtener un efecto dado, así el cumplimiento de una decisión de policía, será considerado únicamente un hecho mientras no la cumplan los policías, o sea que no producen sus efectos."⁹

Dando lugar este planteamiento al surgimiento de la Facultad coercitiva de los órganos de la administración pública.

La facultad coercitiva de los Órganos del Estado se presentaba en el mayor número de casos, cuando los agraviados ocurrían previamente a las autoridades de policía que,

⁸ **Ibid.** Pág. 343
⁹ **Ibid.** Pag. 343

de hecho, procedían a la captura del acusado, sea cual fuere la naturaleza del delito que se le imputaba. Antiguamente, en el Siglo XIX no era extraño hallar detenidos a individuos a quienes se acusaba de los delitos de injuria, calumnia, delitos contra el honor y hasta de hechos que, aunque reprobados por la moral, no constituían delito.



Cuando el reo capturado por meros indicios necesitaba, para obtener su libertad, una presunción fundada de su inocencia; y esa presunción se derivaba de las diligencias efectuadas. Pero si, por el contrario, las actuaciones venían a dar mayor vehemencia a los indicios, confirmando las sospechas que originaron la captura, el juez debía expedir auto mandando que la detención continuara.

Luego, a principios del siglo XX, el juez para ordenar la captura y detención del acusado, no debía esperar la comprobación del cuerpo del delito ni la culpabilidad de aquél, pues ellas no podían obtenerse sino practicadas las diligencias, cuya actuación previa facilitaría la fuga del reo.

La notoriedad del hecho, un certificado aún no reconocido judicialmente, la fractura de puerta o mueble, la presentación del documento que se decía falsificado, no comprobaban el cuerpo del delito, por falta de solemnidad, pero bastaban para presumir que la acusación descansaba sobre un hecho positivo y era imprudencia no tomar entonces la precaución de ley.

En los delitos que merecían penas más graves que la de arresto mayor, el Juez instructor (hoy juez especializado en lo penal), dictaba orden de detención provisional

fuera de los casos de flagrante delito o cuasi flagrante delito, en los que era obligatorio, — siempre que a su juicio existieran graves presunciones de que el acusado había cometido realmente el delito, o siempre que lo solicitare el agente fiscal. En consecuencia, como se acaba de apreciar, se ocasionaba y provocaba serios problemas al procesado por la congestión de expedientes con reos en la cárcel.



1.4. El derecho administrativo y su funcionamiento

Las medidas coercitivas, son actos procesales de coerción directa que pese a recaer sobre los derechos de relevancia constitucional, de carácter personal o patrimonial de las personas, se disponen con la finalidad de evitar determinadas actuaciones perjudiciales que el imputado puede realizar durante el transcurso del proceso instaurado en su contra llegando incluso ha frustrarlo.

No es posible juzgamiento ni condena en ausencia del imputado, según prevé el inciso 12 del Artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala: "Si el imputado por ejemplo, se fuga o simplemente no se somete a la investigación, es imposible que el proceso se realice y llegue a su fin, lo natural es que se reserve hasta que sea habido. Es natural que una persona cualquiera, ante la imputación de la comisión de un delito medianamente grave, por instinto de conservar su libertad, realice actos o conductas tendientes a sustraerse o esconderse de la acción de la justicia."

En otros casos, ante la imputación de un delito es posible que pueda perturbar la actividad probatoria a fin de evitar ser encontrado responsable y por ende, sancionado.



En tanto que en otros supuestos, es posible que el imputado buscando proteger la integridad de su patrimonio, trate de desprenderse de su patrimonio con la evidente finalidad de frustrar el pago de la reparación civil que corresponda, etc.

Para evitar tales conductas, el ordenamiento jurídico ha previsto en forma taxativa la imposición de las medidas coercitivas al procesado considerado aún inocente, caso contrario, la justicia penal muy poco podría realizar en beneficio de su finalidad cual es redefinir los conflictos penales en procura de la paz social. Sin embargo, como las medidas coercitivas constituyen una restricción a derechos fundamentales del imputado como la libertad por ejemplo, éstas sólo serán solicitadas por el sujeto legitimado para tal efecto: el fiscal. Ante tal requerimiento, el juez de la investigación preparatoria sólo lo dispondrá cuando concurren los presupuestos previstos en la norma dando lugar al llamado Derecho administrativo.

El Derecho administrativo, es el conjunto de normas y leyes así como reglamentos, que regulan la actividad de la administración pública. La Constitución Política de la República de Guatemala en los Artículos 1º, 2º, 140, 141 y 154 en términos generales fundamenta lo siguiente: es el conjunto de normas jurídicas y de principios de derecho público interno, que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares o de aquellos entre sí para la satisfacción concreta, directa e inmediata de las necesidades colectivas bajo un orden jurídico estatal.

Las características del derecho administrativo son:

- A. Es un derecho reciente, porque surge con la Revolución Francesa y hace como producto del surgimiento de estado de derecho.
- B. Es un derecho no codificado, porque en derecho administrativo no se puede hablar de codificación, por lo extenso de las competencias administrativas y porque la codificación implica unificación de todo lo relativo a la administración enmarcado en una ley única.
- C. Es un derecho dinámico, porque el derecho administrativo es más cambiante que cualquiera otra ciencia jurídica.



Para determinar su objeto debe considerarse que esta ciencia es tan amplia y su estudio debe hacerse en forma integrada. Su objeto principal es que constituye el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre los organismos distintos de la administración; así mismo, esta rama pública del derecho es de naturaleza especial en virtud de su campo de acción. No es un derecho codificado, por lo que para resolver un solo caso, debe recurrirse a una variedad de normas jurídicas.

Para que una rama del derecho sea autónoma, debe gozar de los tres aspectos de la autonomía, como lo son: a) didáctica, b) científica y c) legislativa.

a) Autonomía didáctica o docente: es la que reconoce como única causa del estudio separado de una rama científica, las necesidades de orden práctico y de enseñanza teórica. Esta autonomía se da cuando las instituciones, principios y normas

relacionadas con un mismo objeto adquieren determinado volumen que hacen necesario su estudio en forma independiente.



- b) Autonomía científica:** da la pauta de legitimidad del apartamiento de su normatividad con respecto de la de su disciplina troncal, y esta rama es científica ya que el derecho administrativo tiene sus métodos propios, un campo suficientemente extenso de estudio y hay personas que se han especializado en dicha rama.
- c) Autonomía legislativa:** es la que se establece cuando una rama del derecho tiene sus propias leyes, independientes de otros cuerpos normativos.

El Estado, como persona jurídica, requiere la existencia de personas físicas que manifiesten su voluntad, y esas personas físicas se relacionan directamente con los órganos administrativos, constituyéndose en titulares de ellos y asumiendo el ejercicio de las facultades que se encuentran dentro de la esfera de competencia de cada uno de los órganos.

En las actividades de la administración del Estado, cabe la pregunta: ¿Cuál es la rama del derecho que rige dichas actividades? Sí se rige por un derecho propio o administrativo, o si a falta del mismo se rige por el derecho privado, o si se aplica un derecho mixto: público-privado.

Ese elemento personal, contingente y variable es una persona física, que desempeña o inviste la calidad de agente del Estado, en virtud de un título jurídico por el cual el individuo es admitido en el cargo u oficio estatal, originando una relación externa entre la persona jurídica estatal y el mismo individuo. El título jurídico que confiere tal calidad y cuya virtud surge de quienes mandan.



Los administradores o funcionarios públicos, que son las diferentes personas físicas que se encuentran a cargo de los órganos administrativos, los que pueden ser por elección popular o bien por nombramiento de acuerdo al sistema de servicio civil, por ejemplo: Presidente, Vicepresidente, Ministro de Estado, Director General, Concejo Municipal, Alcalde, etc., son los que con su voluntad ejercen la competencia que pertenece al órgano administrativo. Usualmente se establecen dos categorías de personas que ocupan cargos o puestos públicos: a) funcionarios y b) empleados públicos o trabajadores.

La naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y los funcionarios o empleados públicos tiene orientación contractual: sostiene que la relación que se da entre el Estado y sus servidores es de naturaleza típicamente contractual y la misma se subdivide en: privatista, publicista y estatutaria.

La tesis contractual privatista considera que entre funcionarios y empleados y el Estado se entabla una relación contractual que puede ser o no un contrato de mandato o un contrato de locación o prestación de servicios personales, siendo entonces un

contrato de derecho privado, sujeto a las regulaciones de este último. Actualmente esta tesis está rechazada, pues el Estado y sus trabajadores están sujetos al régimen de derecho público y el derecho administrativo es una rama del derecho público.



La tendencia contractual publicista pretende encontrar la relación entre el Estado y sus servidores en un contrato de derecho público, siendo dos las principales corrientes: la que sostiene que es un acto unilateral del Estado, porque ni siquiera se requiere el consentimiento del particular para fijar las condiciones en que se va a prestar el servicio, ya que las mismas son previamente establecidas por el Estado y, la que afirma que la relación nace de un contrato administrativo porque existe un concurso de la voluntad del Estado que nombra y la del nombrado que acepta sin que importe que haya una perfecta igualdad entre las partes.

La tendencia con orientación estatutaria: según esta tesis, al incorporarse el funcionario o el empleado al servicio del Estado, entra en una situación de derecho objetivo preexistente, o sea, se somete a un régimen jurídico que establece sus atribuciones, sus derechos y obligaciones; se sitúan en una situación en la que quedan sometidos a un estatuto creado unilateralmente por el Estado, ya en virtud de una ley o mediante disposiciones reglamentarias la entidad estatal puede modificar para adaptarlo a sus necesidades. Esta tesis es la más aceptada.

No sólo los seres humanos son sujetos de derecho, sino también ciertas asociaciones o instituciones que tienen fines propios que cumplir: unos y otros son personas en el

mundo del derecho, personas físicas, las primeras y, personas colectivas, las segundas.



Las distintas administraciones a las cuales se les reconoce calidad de sujetos de derecho, por su propia naturaleza se tipifican como personas colectivas.

El derecho reconoce a la entidad colectiva como sujeto de derecho; es decir, como persona jurídica cuando su fundamento radica en una cierta realidad social existente que constituye el fundamento de la personalidad jurídica, constituida por los siguientes elementos: un conjunto de personas y bienes; cierta organización de unos y otros y, un fin a cumplir.

El Estado tiene una personalidad única, con capacidad para ser sujeto de derechos públicos o privados. Además del Estado, existe un número variable de personas públicas de muy distinta clase: municipios, departamentos, entes autónomos, descentralizados, centralizados, etc. Tal multiplicidad es consecuencia directa de la constante descentralización producida por el incremento del Estado moderno; la estructura de las personas públicas es distinta una de otra.

El Estado, por excelencia, es la primera de las personas de derecho público y cuando desarrolla una de sus funciones típicas, como es la administración pública, lo hace a través de una serie de órganos, justamente porque su existencia se manifiesta en una organización. El Estado para expresar su voluntad precisa de órganos que lo hagan en

su nombre o sea que, la función administrativa se manifiesta a través de un conjunto de órganos que, investidos jurídicamente, expresan la voluntad del organismo político.



El Estado, como sujeto de derecho, como persona pública, posee una personalidad única con la que puede actuar, ya sea en forma supra-ordinaria o en plano de igualdad con los particulares; o sea en el ámbito del derecho público o del derecho privado, y su obrar, en todo caso, tiene por objeto el interés público, la satisfacción de necesidades colectivas.

CAPÍTULO II



2. El procedimiento administrativo

El tema principal que se aborda en este segundo capítulo, es de suma importancia dentro presente trabajo de investigación, ya que como finalidad principal se analiza el **acto o resolución administrativa.**

Al abordar el tema del procedimiento administrativo donde también se relacionan los órganos municipales de administración de justicia, para fines prácticos se debe traer a colación el término **expediente**, porque es a través de los mismos que se desarrolla el trabajo de orden administrativo.

El expediente, es una definición que en sentido genérico, equivale al procedimiento administrativo, y desde un punto de vista específico: es la documentación escrita de un procedimiento administrativo. Hugo Calderón, en su obra de Derecho procesal administrativo, indica que éste es: “una serie de fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por o ante las autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos cuya finalidad es la decisión administrativa.”¹⁰

De acuerdo al licenciado Calderón: “El expediente administrativo es el conjunto de documentos, actas, peticiones, pruebas, etc. Ordenadas en forma cronológica en que

¹⁰ Calderon Morales, Hugo H. **Derecho procesal administrativo** Pág. 12.

se realizaron los hechos administrativos, peticiones, actuaciones, audiencias, presentación de pruebas y que finaliza con la decisión administrativa.”¹¹



El expediente administrativo en la legislación guatemalteca, lo regula el párrafo tercero del Artículo 140 del Código Municipal de la siguiente forma: “Los expedientes administrativos deberán impulsarse de oficio, observándose el derecho de audiencia y asegurando la celeridad, sencillez, y eficacia del trámite. La actuación administrativa será gratuita.”

Mientras que, el Artículo 2 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, indica: “Los expedientes administrativos deberán impulsarse de oficio, se formalizarán por escrito, observándose el derecho de defensa y asegurando la celeridad, sencillez y eficacia del trámite. La actuación administrativa será gratuita”.

Con relación a la Formación del expediente administrativo, el párrafo primero del Artículo 140 del Código Municipal, indica: “De todo asunto que se tramite por escrito se formará expediente, debidamente foliado con los memoriales que se presenten y demás actos de autoridad que correspondan a las actuaciones”.

El párrafo tercero, Artículo 1 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, agrega: “Las peticiones que se planteen ante los órganos de la administración pública se harán ante

¹¹ Ibid. Pág. 14.

la autoridad que tenga competencia para conocer y resolver. Cuando se hagan por escrito, la dependencia anotará día y hora de presentación”.



Los requisitos para el administrado, están contemplados en el párrafo segundo, Artículo 140 del Código Municipal: “los interesados deberán indicar en su primer escrito o comparecencia personal, la dirección exacta donde recibirán citaciones dentro del perímetro de los centros poblados o de su residencia en la circunscripción municipal; en caso de no manifestarse el cambio de dirección, las citaciones se harán en el lugar que conste en autos”.

El párrafo primero, Artículo 1 de la Ley de lo Contencioso Administrativo indica que el plazo para resolver el expediente administrativo, se presenta como sigue: “Las peticiones que se dirijan a funcionarios o empleados de la administración pública, deberán ser resueltas y notificadas dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha en que haya concluido el procedimiento administrativo.”

Sobre las actuaciones de la administración municipal, la Ley de lo Contencioso Administrativo en el párrafo segundo, Artículo 1, indica: “El órgano administrativo que reciba la petición, al darle trámite deberá señalar las diligencias que se realizarán para la formación del expediente. Al realizarse la última de ellas, las actuaciones estarán en estado de resolver para el efecto de lo ordenado en el párrafo precedente. Los órganos administrativos deberán elaborar y mantener un listado de requisitos que los particulares deberán cumplir en las solicitudes que les formulen.”

Las leyes supletorias a aplicar se encuentran en el Código Municipal, el Artículo 170 del mismo Código indica : “En la sustentación y resolución de los asuntos relativos a plazos, atrempios, notificaciones, se aplicará lo que disponen las leyes administrativas y procesales, en lo que fuere aplicable.”; mientras, el Artículo 171 del mismo Código: “En lo que no contrarie su naturaleza son aplicables a este procedimiento las disposiciones del Código Procesal Civil y Mercantil, el Código Procesal Penal, la Ley del Organismo Judicial y la Ley de lo Contencioso Administrativo.”

La tipificación de las normas aplicables aparecen en el Artículo 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, que dice: “Clases. Las resoluciones serán providencias de trámite y resoluciones de fondo. Estas últimas serán razonadas, atenderán el fondo del asunto y serán redactadas con claridad y precisión”.

2.1. Formación de las resoluciones administrativas municipales

Las partes en el procedimiento administrativo indican que en primer lugar interviene: la administración pública, es decir a efecto de nuestro análisis, la administración municipal, a través de sus órganos competentes.

El órgano ha de ser competente, desde el punto de vista material u objetivo, temporal y territorial. En caso de incompetencia el acto es nulo de pleno derecho. Es decir, el juzgado de asuntos municipales, como órgano competente municipal. En segundo lugar: El administrado o interesado en el asunto, es decir, los particulares cuyos derechos o intereses pueden ser afectados por la resolución.

Agotada la investigación, el Artículo 170 del Código Municipal indica que: “el juez de asuntos municipales dentro de los quince (15) días hábiles dictará la resolución final, en la que hará un resumen de los hechos, valorando las pruebas y con fundamento en ello, y conforme a derecho, aplicará las sanciones correspondientes, si procediere”. sic Mientras que, el Artículo 143 de la Ley del Organismo Judicial, de aplicación supletoria, indica que: “Toda resolución judicial llevará, necesariamente, el nombre del tribunal que la dicte, el lugar, la fecha, su contenido, la cita de leyes y las firmas completas del juez, del magistrado o de los magistrados, en su caso, y del secretario, o sólo la de éste cuando esté legalmente autorizado para dictar providencias o decretos de puro trámite”.



Asimismo, el Artículo 159 de la Ley del Organismo Judicial, agrega: “En toda clase de actuaciones judiciales, se prohíbe hacer uso de abreviaturas y cifras, salvo las citas de leyes. No se harán raspaduras y sobre palabras o frases equivocadas se pondrá una línea delgada que permita la lectura. Antes de suscribirse las actuaciones, se salvaran los testados y los entrelineados, bajo sanción de tenerse como no hechos”.

Las resoluciones administrativas serán emitidas por autoridad competente, con cita de las normas legales o reglamentarias en que se fundamenta. Es prohibido tomar como resolución los dictámenes que haya emitido un órgano de asesoría técnica o legal.

El Artículo 3 de la Ley de lo Contencioso Administrativo señala que: “Las resoluciones serán notificadas a los interesados personalmente citándolos para el efecto; o por

correo que certifique la recepción de la cédula de notificación. Para continuar el trámite deberá constar, fehacientemente, que el o los interesados fueron debidamente notificados con referencia expresa de lugar, forma, día y hora”.



Las certificaciones de expedientes administrativos son aplicables a las certificaciones que se extiendan en cualquier otra dependencia u oficina del Estado, así como a constancias de actos o hechos, a la existencia o no de documentos, razones o actuaciones en los expedientes. Ver Artículos 171 al 177 de la Ley del Organismo Judicial.

Finalmente, se debe indicar que al dar por concluidos los procedimientos administrativos, los expedientes deberán archivarse como corresponde.

El Artículo 160 de la Ley del Organismo Judicial, aplicación supletoria, indica: “Archivo del expediente administrativo. Por ningún motivo se entregarán los expedientes en confianza”.

Mientras que, el Artículo 5 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, dice: “Se archivarán aquellos expedientes o trámites en los que los administrados dejen de accionar por más de seis meses, siempre que el órgano administrativo haya agotado la actividad que le corresponde y lo haya notificado”.

2.2. Las fases del procedimiento administrativo

El análisis del marco jurídico que regula el procedimiento administrativo ante el Juzgado de asuntos municipales, éste se puede dividir en cinco fases o etapas básicas:

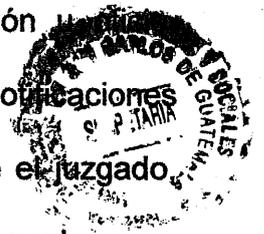
1) Inicio, Artículo 167 Código Municipal; 2) Ordenación del procedimiento, Artículo 168 Código Municipal y 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo; 3) Instrucción y diligencias, Artículos 168 y 169 Código Municipal ; 4) Resolución final, Artículos 170 Código Municipal, 141 al 146 de la Ley del Organismo Judicial, y 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo; 5) Ejecución, Artículos 165 primer párrafo, 150 al 154 Código Municipal o 141, 171 mediante la aplicación supletoria de leyes procesales.

1) Inicio del procedimiento administrativo: 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 deben ser notificados, y una copia o fotocopia para archivo y reposición de expediente en caso de pérdida.

El procedimiento administrativo ante el juzgado de asuntos municipales se iniciará en los siguientes casos establecidos en el Artículo 167 del Código Municipal:

- a) Cuando la ley, la ordenanza, el reglamento o la disposición municipal así lo establezcan.
- b) Por denuncia o queja verbal, en cuyo supuesto, de inmediato, se levantará acta, en la que se identifique al denunciante y se hagan constar los hechos u omisiones que la motiven y las peticiones que se formulen.
- c) Por denuncia o queja escrita, en la que el denunciante o querellante se identificará

por sus nombres y apellidos completos, edad, estado civil, profesión u oficio, nacionalidad, vecindad, residencia y lugar para recibir citaciones y notificaciones dentro del perímetro de la ciudad o población en que tenga su sede el juzgado. El juez expresará los hechos u omisiones que la motiven y las peticiones que formule.



- d) Denuncias o reportes que, por razón de su cargo o empleo, obligadamente deberán hacer o presentar los funcionarios u empleados de la municipalidad, o la dependencia u oficina bajo su responsabilidad.

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.

2) Ordenación del procedimiento, instrucción y diligencias: en estas fases las resoluciones que dicta el juez de asuntos municipales son providencias de trámite, conforme la clasificación establecida en el Artículo 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, para lo cual se debe tener presente el Artículo 1 de la mencionada ley, que ordena al órgano administrativo señalar las diligencias que se realizarán para la formación, trámite y resolución del expediente o procedimiento administrativo.

La fase de ordenación del procedimiento es denominada por el Artículo 168 del Código Municipal, como de trámite y desarrollo del procedimiento, indicando que: "Recibida la denuncia, queja o reporte, el juzgado dictará las medidas de urgencia y practicará las diligencias de prueba que considere oportunas y necesarias concediendo audiencia por

cinco (5) días hábiles a los interesados, conforme a la ley, ordenanza, reglamento o disposición municipal que regule el caso.”



Como parte de la fase de instrucción y diligencias, el Artículo 169 del Código Municipal otorga diversas facultades al juez de asuntos municipales. Y lo hace de la siguiente forma: “Antes de resolver, el juez podrá ordenar, en auto para mejor fallar, la práctica de cualquier diligencia o la presentación o exhibición de cualquier documento, que considere necesario para el esclarecimiento de los hechos, fijando para ello un plazo que no exceda de cinco (5) días y dentro del mismo, si fuera el caso fijar la audiencia en que deba practicarse la prueba.

Asimismo, las personas que, estando debidamente citadas y notificadas, dejen de cumplir en el plazo señalado con las resoluciones dictadas por el juez de asuntos municipales, pueden ser sujetas a los apremios y medidas coercitivas siguientes: a) apercibimientos, b) multa, y c) conducción personal. Para esta última medida debe pedirse la orden al juez de paz correspondiente, con motivo de la desobediencia.”

En este último caso regulado, al hacer uso de la facultad de imponer apremios contenida en el Artículo 169 del Código Municipal, se debe tener presente la Ley del Organismo Judicial en sus Artículos 178 al 187 que regulan lo relativo a apremios y multas, y entre tales aspectos, el recurso de reconsideración que procede contra cualquier providencia de apremio que imponga el Juez de Asuntos Municipales. De



igual manera, el Artículo 141 del Código Municipal remite a las leyes administrativas y procesales en materia de plazos, apremios y notificaciones.

3) Fase de resolución final del procedimiento administrativo: en esta fase la resolución que dicta el juez de asuntos municipales es una resolución de fondo, conforme la clasificación establecida en el Artículo 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, y acorde al citado Artículo debe ser razonada, atender el fondo del asunto, y serán redactas con claridad y precisión. Asimismo, deberá la resolución final del juez de asuntos municipales tomar en cuenta lo estipulado en los Artículos 3 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, 143 y 159 de la Ley del Organismo Judicial citados en la tabla que desarrolla el procedimiento administrativo y expediente administrativo.

El contenido del Artículo 170 del Código Municipal, establece: “Agotada la investigación, el juez de asuntos municipales dentro de los quince (15) días hábiles siguientes dictará la resolución, final, en la que hará un resumen de los hechos, valorando las pruebas y con fundamento en ello, y conforme a derecho, aplicará las sanciones correspondientes, si procediere.” sic Disposición que se complementa con el Artículo 142 de la Ley del Organismo Judicial, que establece lo relativo al plazo para resolver de la siguiente forma: “Las providencias o decretos deben dictarse a más tardar al día siguiente de que se reciban las solicitudes; los autos dentro de tres días; las sentencias dentro de los quince días después de la vista, y ésta se verificará dentro de los quince días después de que se termine la tramitación del asunto, salvo que en

leyes especiales se establezcan plazos diferentes, en cuyo caso se estará a lo dicho en esas leyes. La infracción de este artículo se castigará con una multa de cincuenta (Q.25.00) a cien (Q.100.00) quetzales, que impondrá al juez a cada uno de los miembros de un tribunal colegiado, salvo que la demora haya sido por autos, para el efecto de su calificación.” sic



4) Ejecución: esta fase deviene básicamente del primer párrafo del Artículo 165 del Código Municipal que otorga en el ámbito competencial al juez de asuntos municipales la facultad de ejecutar lo que juzgue; lo que se complementa con el contenido de los Artículos 150 al 154 del Código Municipal y la aplicación supletoria de leyes procesales.

5) Aplicación de leyes supletorias: como fue anotado anteriormente, conforme al Artículo 171 del Código Municipal en lo que no contraríe su naturaleza, principalmente en lo que se relaciona con la publicidad, sencillez, desprovisto de mayores formalismos y lo de actuado e impulsado de oficio, son aplicables al procedimiento administrativo llevado en el juzgado de asuntos municipales las disposiciones del Código Procesal Civil y Mercantil, el Código Procesal Penal, la Ley del Organismo Judicial y la Ley de lo Contencioso Administrativo.

De igual manera, debe tenerse presente que, conforme el Artículo 141 del Código Municipal, en lo que se refiere a la sustentación y resolución de los asuntos relativos a plazos, apremios y notificaciones, el juez de asuntos municipales y demás

dependencias de la administración municipal, deben aplicar las disposiciones contenidas en la Ley del Organismo Judicial, Código Procesal Civil y Mercantil y Ley de lo Contencioso Administrativo, en lo que fuere aplicable.



A continuación se transcribe en forma textual el Artículo 141 del Código Municipal: "Resoluciones. En la sustentación y resolución de los asuntos relativos a plazos, apremios y notificaciones, se aplicará lo que disponen las leyes administrativas y procesales, en lo que fuere aplicable."

Las características del procedimiento administrativo, conforme el Artículo 166 del Código Municipal, salvo disposición en contrario de la ley, las ordenanzas y reglamentos, el procedimiento ante el juzgado de asuntos municipales será oral, público, sencillo, desprovisto de mayores formalismos y actuado e impulsado de oficio, por lo que es necesario la inmediación del juez en actos y diligencias de prueba.

CAPÍTULO III



3. Competencia de los órganos administrativos

La competencia equivale a ejercer el poder en una organización pública. En este punto dentro de la presente investigación, destaca la importancia de analizar la competencia de los órganos administrativos, para resolución de los problemas relacionados con hechos de tránsito.

Cuando una persona individual denominada funcionario y empleado público ejerce poder, se dice que posee competencia para tomar decisiones; ésta entraña para la autoridad que la posee, el deber de obrar no sólo dentro del círculo de sus atribuciones, sino con sujeción al fin previsto en la ley.

La competencia administrativa, es un tema de suma importancia para el presente trabajo, puesto que las actividades del Estado deben hacerse de conformidad con la finalidad que el derecho administrativo le otorga; siendo esta la única forma por la cual los órganos de la administración pública pueden ejercer la voluntad del pueblo. Pues el Estado que actúe sin competencia caen dentro de la figura jurídica del abuso de poder.

Este principio es un método de repartir y de limitar competencias o funciones y puede encontrarse en los Artículos 5 y 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Al repartir el principio es atributivo y al limitar, es limitativo. Este principio dispone que los funcionarios y empleados públicos sean depositarios de la autoridad y

como tales: responsables legalmente de su conducta oficial, omisión de extralimitaciones, y que los puestos o empleos públicos, sin excepción, se ejerzan según las funciones establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes y los reglamentos.



Este principio se enuncia así: los funcionarios y empleados públicos que ejercitan el poder público pueden hacer lo que está expresamente permitido y los particulares pueden hacer lo que no les está prohibido.

Las características de la competencia: a) legalidad y juridicidad, b) improrrogabilidad, c) la atribución

a) La legalidad y juridicidad: no puede existir ninguna competencia si no hay una regla jurídica que la determine, establezca y regule. En derecho administrativo, la ley fija expresamente el círculo de las facultades del órgano.

b) La improrrogabilidad: la competencia de un órgano o entidad no puede transferirse o trasladarse a otro. Si la competencia ha sido asignada por el derecho objetivo, el órgano o entidad debe ejercerla de acuerdo con los términos que señala la norma; salvo los casos de avocación y delegación. La competencia es, en principio, inalterable para sus titulares, y no la pueden ceder, ni los superiores pueden arrogarse la de sus inferiores.

c) **La atribución:** la competencia pertenece al órgano administrativo y no al titular, éste desempeña como titular y la sustitución de éste deviene en un despojo de las facultades que tenía y las cuales ejercita legalmente sólo en tanto desempeña las funciones del titular del órgano.



Todos los actos administrativos deben ser emitidos por órganos administrativos competentes: la validez de los actos administrativos depende de la competencia del órgano que los dicte, si se hace violando las reglas de la competencia, es irregular y puede invalidarse.

La clasificación de la competencia: a) razón de la materia, b) razón de grado, c) razón de territorio.

- a) **Por razón de la materia:** se da cuando la ley atribuye a determinado órgano administrativo un fin específico que cumplir, una tarea determinada que satisfacer. Dicha situación da como resultado que la administración pública concentrada, desde el punto de vista del poder ejecutivo, distribuya sus funciones en los Ministerios, asignándole a cada uno tareas propias a la naturaleza de las funciones a cumplir. En la competencia por razón de la materia se da el principio de coordinación; es decir, en sentido horizontal, derivada de la distribución de funciones a órganos que tienen la misma competencia territorial.
- b) **Por razón de grado:** también llamada vertical, se le vincula con el principio de jerarquía, que empieza con el órgano supremo hasta llegar al más inferior en la escala, así el superior vigila y dirige al subordinado. Se realiza estableciendo una

relación de jerarquía, la cual implica subordinación y dependencia de unos órganos que tienen superioridad sobre otros, lo que da como consecuencia que a mayor jerarquía, menor competencia.



- c) **Por razón del territorio:** llamada también competencia horizontal; es decir, que un órgano administrativo tiene competencia para actuar únicamente dentro del territorio que la ley le asigna, de acuerdo con la división territorial del Estado dentro del cual el órgano administrativo desempeña sus funciones. La ley debe indicar en qué casos pueden darse estas excepciones y la razón de ser de éstos, de lo contrario todo lo actuado sería ilegítimo.

La delegación tiene dos límites que son: parcial, que puede delegar alguna de sus facultades, pero no puede despojarse de todas sus atribuciones; temporal, por un límite de tiempo y después reasumir sus funciones.

3.1. Competencia para funcionarios y empleados públicos

La competencia es la facultad o capacidad que tienen los empleados públicos para el ejercicio de la administración pública. Jurídicamente, facultad significa poder o derecho para hacer alguna cosa; función equivale al destino que puede darse a una organización pública; atribución es la facultad que el cargo confiere a un funcionario o empleado público; competencia significa la facultad que puede atribuirse al funcionario y empleado público que conoce y decide sobre determinado asunto.

La competencia es de naturaleza jurídica procesal, según el Artículo 44 del Código Procesal Civil y Mercantil: “La competencia se atribuye a los funcionarios y empleados públicos. El funcionario es competente cuando desarrolla sus actividades dentro de las funciones que la ley le otorga al órgano administrativo que representa, e incompetente cuando no la ejerce dentro de esas funciones; cuentan con la misma naturaleza jurídica, representan situaciones generales e impersonales, que consiste en realizar actos jurídicos diferentes.”



El órgano administrativo ejerce su competencia cuando se lo exige el interés común según lo indicado en el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la competencia se puede dividir, por ejemplo: “la promulgación de un acuerdo gubernativo., el funcionario público ejerce su competencia en el sentido que lo determine la ley.”

3.2. Jerarquía en la administración pública

Es la relación jurídica que vincula entre sí a los órganos de administración y a los funcionarios mediante poderes de subordinación, para asegurar unidad en la acción. Conjunto de reglas que rigen las relaciones de los órganos superiores con respecto de los órganos inferiores.

El conjunto de órganos y funcionarios que integran cada administración pública, debe actuar coordinadamente en el cumplimiento de sus cometidos propios, como si fuera una unidad. Esa coordinación se logra centralizando la dirección administrativa en un

órgano único y haciendo depender de él a los demás órganos y funcionarios. La forma como se vinculan entre sí dichos órganos y funcionarios da origen a la jerarquía.



La organización administrativa da lugar a una serie de relaciones de subordinación y coordinación entre los órganos de administración en su ámbito meramente interno; pero propiamente hablando la jerarquía se constituye por las relaciones de subordinación. Hace falta siempre una voluntad superior que uniforme la actividad de los órganos, y sin la cual cada uno actuaría por sí, sin un guía directriz, lo cual desembocaría en una anarquía administrativa.

La relación jerárquica es un vehículo necesario y permanente entre los órganos; ese vehículo se plasma en una relación de dependencia del inferior respecto del superior. Para que se dé una relación jurídica es preciso dos requisitos: idéntica competencia material de determinados órganos subordinados por razón de grado y, voluntad superior que prevalezca sobre la inferior en relación con el mismo objeto.

En la relación jerárquica pueden encontrarse las llamadas líneas y grados. Se denomina líneas a la sucesión vertical del más alto al más bajo, que existe entre los órganos administrativos jerárquicos y, grado, la situación de cada órgano en una línea.

De gran importancia resulta destacar que, dentro de la administración pública guatemalteca la mayoría de órganos de gobierno mantienen una jerarquía, disciplina que me ocupa en este capítulo, y se encuentran centralizados e inclusive los

juzgados de asuntos municipales dependen del órgano municipal y no poseen autonomía por ser órganos de la administración pública. Es el orden y grado que guardan una relación entre sí, los diferentes órganos superiores y subordinados de la administración pública están provistos legalmente de determinadas facultades.



Las clases de jerarquía son: a) ordinaria, b) especial, c) territorial, d) burocrática, e) colegiada. Mismas que son expuestas a continuación:

- a) **Común, corriente u ordinaria:** la que se da entre aquellos órganos cuyas atribuciones comprenden la generalidad de los servicios. Por ejemplo: La jerarquía nacional y la municipal.
- b) **Especial:** se refiere a los órganos que cumplen con determinados servicios. Por ejemplo: jerarquía diplomática, militar.
- c) **Territorial:** se da entre órganos que ejercen funciones en determinada circunscripción territorial. Entre la circunscripción territorial está: la nacional que es la del Presidente de la República; la departamental que es la de los Gobernadores; y, la municipal que se extiende a un municipio.
- d) **Burocrática:** se refiere a los órganos unipersonales o individuales: Por ejemplo: Ministerios de Estado.
- e) **Colegiada:** se da entre los órganos administrativos compuestos por varias personas y que ejercen funciones deliberantes o consultivas. Por ejemplo: el Concejo Municipal o el Consejo Superior Universitario.



La jerarquía se desenvuelve a través del poder jerárquico o supremacía jerárquica, el cual implica la existencia de ciertos poderes del superior respecto del inferior y son los siguientes:

- a) **Poder o potestad de mando:** el órgano superior da órdenes al inferior y éstas son imperativas, pero con las limitaciones de la competencia, ya que sólo las excepciones legalmente establecidas, pueden aumentar o disminuir la competencia del órgano subordinado. Estas órdenes pueden ser: las instrucciones, las circulares, etc.
- b) **Poder de vigilancia y control:** se refiere a que la actividad de los subordinados está sujeta a fiscalización por parte del órgano superior a través de investigaciones, informes, rendición de cuentas, que permitan al órgano superior determinar si la actividad del inferior se desenvuelve apegada a las normas que rigen su función.
- c) **Poder de revisión:** los actos y resoluciones del inferior pueden ser revisados por el superior a través de los medios de impugnación de que pueden hacer uso los administrados para manifestar su inconformidad y lograr que el superior revise los actos y resoluciones del inferior y los confirme o revoque total o parcialmente. El recurso de revocatoria es el típico recurso jerárquico.
- d) **Poder disciplinario:** permite a las autoridades superiores sancionar las faltas de los órganos inferiores.
- e) **Poder o potestad de avocación y delegación:** en los casos en que la ley lo permite.
- f) **Poder o potestad de dirimir conflictos de competencia:** en los casos de silencio u oscuridad de la ley, insuficiencia o error en la interpretación de la ley, en la

determinación de las atribuciones de los órganos o ambigüedad de las relaciones entre los diferentes órganos, el superior jerárquico debe decidir sobre el caso.



Como contrapartida de los derechos, potestades o deberes del órgano superior, están los deberes de los órganos inferiores, que son dos: deber de obediencia y deber de correspondencia.

La juridicidad administrativa es necesaria porque elimina el empleo de la discrecionalidad y de la fuerza. Plantea la utilización del Derecho como método e instrumento de las actividades y decisiones administrativas.

Contrario a la juridicidad está la anti-juridicidad y objetivamente equivale al Estado de Hecho o Estado de Facto. Esta clase de Estado por su origen y por su naturaleza no está obligado a someterse al derecho ni obligado a respetarlo. En tanto no existió la juridicidad como principio, el vacío y la ausencia de ley se aprovechó para actuar y decidir en forma discrecional, utilizando la fuerza. La juridicidad se justifica por la necesidad de limitar la discrecionalidad y la fuerza.

3.3. Diferencias entre legalidad y juridicidad

La legalidad funciona basándose en la escala jerárquica de las leyes locales de cada Estado, sin desprenderse de la misma. Al contrario, la juridicidad prescinde de la escala jerárquica y funciona en cierto sentido, perfeccionando la legalidad que no ofrece respuesta a los vacíos, deficiencias e imperfecciones de las leyes.

Los vacíos o lagunas legales y reglamentarias, según la legalidad, motivan la libertad de acudir a la discrecionalidad y la fuerza. La juridicidad, por el contrario, los vacíos o lagunas legales y reglamentarias, motivan el deber de aplicar los principios jurídicos. Si no existe principio jurídico aplicable, el deber se convierte en obligación de acudir al juez gestionando la creación del principio jurídico. En todo caso, la situación se resuelve contando con todo el derecho general y especial.



El Tribunal de lo Contencioso Administrativo controla la juridicidad en la administración pública y el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala fija las atribuciones de dicho tribunal. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas.

La juridicidad obliga a la administración pública a someter sus actividades y decisiones al derecho administrativo y la legalidad, por su limitación a la ley, obliga a la administración pública a someter sus actividades y decisiones a las leyes y reglamentos.

La legalidad siempre está legislada y su fundamento es la legislación de cada Estado, al contrario, la juridicidad puede no estar legislada. El Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, indica que: "si estuviera no se aplica

directamente por sí misma, sino hasta que algún intérprete jurídico de la Constitución y las leyes decida su aplicación con tal de que las actividades y las decisiones administrativas cuenten con algún fundamento jurídico.”



La Constitución Política de la República de Guatemala contiene una juridicidad limitada a temas administrativos y por el hecho de enumerarlos tácitamente descarta los temas políticos. Los problemas de juridicidad son: a) discrecionalidad, b) indiferenciación.

a) Discrecionalidad: el autoritarismo guatemalteco utilizado durante años como método de hacer gobierno, sirve de fundamento para afirmar que los funcionarios y empleados públicos deben y pueden actuar y decidir discrecionalmente, siempre que sea necesario para resolver asuntos del Estado, sin tener en cuenta el bien común.

b) Indiferenciación entre juridicidad y legalidad: el verdadero objetivo que persigue la confusión de ambos términos, es someter las actividades y las decisiones de la administración pública a la ley, a la legislación vigente, a efecto de aprovechar la inexistencia y las deficiencias de la ley para justificar la discrecionalidad y la fuerza.

La discrecionalidad está limitada por la oportunidad porque permite escoger opciones y medios para ejecutar las actividades y tomar la decisión; la conveniencia que obliga a la obtención de resultados finales favorables a los intereses de la administración pública, de forma que las opciones y los medios seleccionados no causen daños y

perjuicios; y, la utilidad que obliga a la obtención del bien común o interés general o público. Estos límites permiten afirmar que la discrecionalidad no equivale a libertad absoluta.



CAPÍTULO IV



4. El derecho administrativo y su aplicación

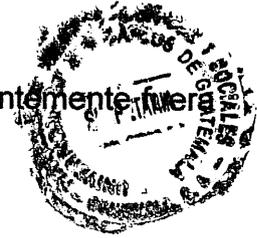
La legislación es la más importante de las fuentes formales del derecho y se le define como: el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, que permiten la convivencia en determinado territorio.

En los países de Derecho escrito, como Guatemala, estas fuentes del derecho a las que se da el nombre específico de leyes, tienen fundamental importancia en la buena administración y aplicación de justicia, su base principal es la Constitución.

La Constitución Política de la República de Guatemala, es el punto de partida de todo un sistema administrativo estatal y contiene los principios jurídicos, de organización y comportamiento, que se relacionan con las actividades administrativas del Estado. La mayor parte de los preceptos constitucionales, incluyendo las garantías individuales, mantienen una evidente referencia a la administración pública y a sus funciones. Por eso, al crearse nuevos órganos, instituciones, tratados y convenciones deben regularse otros aspectos importantes de la función administrativa.

La Constitución, es la fuente formal por excelencia del derecho administrativo en cuanto determina la estructura del Estado, la forma de gobierno, la competencia de los órganos constitucionales y administrativos, los derechos básicos de una comunidad,

elevados a la categoría de constitucionales, para mantenerlos permanentemente fuera de los problemas políticos cotidianos.



4.1. Fuentes del derecho administrativo en Guatemala

El Diccionario de la Real Academia Española, entre sus muchos significados, define fuente como: "... Principio o fundamento de una cosa." ¹²

En el Derecho administrativo, este fundamento es la base que sustenta los principios que rigen al Estado. No hay acuerdo unánime en cuanto al número de fuentes jurídico administrativas; y así es como, se puede encontrar que algunos autores limitan el papel de fuente únicamente a la ley, la costumbre y la doctrina; otros, por el contrario, hacen una enumeración más amplia, porque estiman que existen procesos de formación de la ley que no están comprendidos en el triple enunciado. Sin embargo, son reputados por la generalidad, el reglamento, los tratados y convenios internacionales, los principios generales del derecho, la práctica administrativa son considerados por la doctrina jurídica como verdaderas fuentes del derecho administrativo.

La costumbre, como fuente del derecho, es el modo en que se manifiesta la ley en forma concreta, o el hecho por el cual se hace visible y patente. En cuanto manifestación de conducta, la costumbre es anterior al derecho, precede a la norma y sirve de fundamento para su emisión, en tal sentido se tendrá como una fuente del derecho administrativo.

¹² OCEANO, *Diccionario ilustrado de la lengua española*, Pág. 674.

La costumbre se relaciona con determinada conducta que se asume ante problemas, conflictos y casos, por costumbre se actúa en determinado sentido y de esta forma requiere cuidado por la repetición del error, éste puede ser la base de la costumbre.



Guillermo Cabanellas, en su Diccionario de Derecho Usual, define la fuente en sentido figurado como: "... origen, fundamento. De aquí la acepción plural, tan usada por los juristas, de fuentes del derecho y fuentes de las obligaciones, voces que se tratan por separado." ¹³

En sentido jurídico, la fuente puede ser: son aquellos documentos que encierran el contenido de una norma o normas de derecho vigentes en alguna etapa del devenir histórico y cuya importancia es relevante.

Las fuentes del derecho, manantial de donde brota éste, pudiendo las fuentes ser consideradas como generadoras del derecho y como reveladoras del mismo. Son las que nos revelan lo que fue, ha sido y es el derecho en el transcurso del tiempo (inscripciones, documentos, libros, grabados, etc.) que se refieren o encierran el texto o conjunto de leyes. Así se puede encontrar: el digesto, las novelas, como fuentes del Derecho romano; las Leyes de Indias de origen español, son fuentes en lo que a la legislación guatemalteca se refiere.

¹³ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 1t.; Pág. 125

Las fuentes reales o materiales son aquellos factores o elementos que en un momento dado influyen en el contenido de las reglas del derecho, mismos que pueden ser históricos, sociales, económicos, culturales, religiosos, etc. Son las formas obligatorias y predeterminadas que indudablemente deben revestir los preceptos de conducta exterior (normas jurídicas), para imponerse socialmente, en virtud de la potencia coercitiva del derecho.



La fuente formal, es el proceso de elaboración de las normas jurídicas; es decir, está constituido por el organismo de donde brota, y si se trata de una ley, tiene que ser emitida por el Organismo Legislativo, y su proceso de elaboración está determinado en la Constitución Política de la República de Guatemala; si se trata de un Decreto Ley, su fuente formal es el Organismo Ejecutivo, pues dicho tipo de ley sólo puede ser emitido por dicho organismo para casos específicos, y su fundamento de promulgación también está establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala.

De conformidad con la doctrina, las fuentes formales más importantes del derecho son: la costumbre, la ley, la doctrina jurídica.

El Diccionario de la Real Academia Española, entre sus muchos significados, define Ley como: "... Precepto dictado por la suprema autoridad, en que se manda o prohíbe una cosa" ¹⁴

¹⁴ Fundación Tomás Moro, *Diccionario de la real academia*. Pág. 532



Guillermo Cabanellas entre sus diferentes acepciones, define a ley como: "Regla norma precepto de la autoridad pública, que manda, prohíbe o permite algo, expresión positiva del derecho. Ampliamente, todo reglamento, ordenanza, estatuto, decreto, orden u otro mandamiento de una autoridad en ejercicio de sus atribuciones. Cualquier norma jurídica obligatoria." ¹⁵ La ley puede entenderse desde dos sentidos: a) formal y b) material.

a) La ley en sentido formal se entiende por tal, toda norma legal que emana de los órganos legislativos; es decir, de los instituidos en la norma fundamental, para crear reglas jurídicas de carácter general y por los procedimientos en ella señalados. Norma legal expedida por el poder que conforme el régimen constitucional esté normalmente encargado de la formación de las leyes. La ley en sentido formal es una función de la actividad legislativa (Organismo Legislativo) a quien la Carta Magna le encomienda la función de emitir leyes.

b) La ley en sentido material es toda declaración de voluntad, obligatoria y abstracta, realizada por un organismo a quien la Constitución Política de la República de Guatemala ha delegado esa facultad. En este caso encontramos: Decretos ley, Tratados, Convenios, Convenciones y Acuerdos.

El orden jerárquico de las fuentes del derecho administrativo en Guatemala persigue establecer cuál es la jerarquía de las fuentes del derecho en el sistema guatemalteco,

¹⁵ **Ibid.** Pág. 315.

con la aclaración que en base a la teoría de Kelsen, éstas se pueden ubicar desde dos puntos de vista: 1) Doctrinario, normas constitucionales, normas ordinarias, normas reglamentarias, sistema jerárquico guatemalteco; 2) Constitución Política de la República de Guatemala, leyes constitucionales, leyes ordinarias, tratados internacionales, reglamentos, actividad administrativa, concepto.



Los Decretos Ley, constituyen una declaración unilateral dictada por una sola persona (por voluntad propia) y no es frecuente que el Presidente de la República emita un Decreto Ley, ya que dictar leyes no es atribución normal de éste. El Decreto (ley) del Congreso de la República de Guatemala, es aquél que nace a la vida jurídica después de haberse agotado todo el proceso de formación y sanción reguladas en la Constitución Política. Es promulgado dentro de un gobierno constitucional, llenan todos los requisitos de ley y surgen como producto de necesidades sociales.

El Presidente dicta una ley ante la necesidad de emitirla y posterior a la emisión la somete a la aprobación del Congreso de la República de Guatemala. El Presidente cuenta con una facultad limitada por la Constitución Política de la República de Guatemala, dado que sólo podrá dictar Decretos para los que esté facultado expresamente por ésta.

Ni la Constitución Política de la República de Guatemala ni una teoría amplia de la división de poderes admite la existencia de Decretos Ley. Sin embargo, ellos han aparecido y se han impuesto en buena medida por imperio de la necesidad de

mantener la continuidad de la vida estatal a pesar de que se haya producido una quiebra en su normalidad institucional.



Fundamentalmente cuando el poder ejecutivo asume de facto el ejercicio del poder legislativo (por una evolución formal o por un golpe de Estado, o por alguna otra situación que haya llevado irregularmente a la disolución o supresión del Congreso de la República) dicta, en virtud de esas facultades, actos legislativos que normalmente corresponden a las atribuciones del Congreso, a lo que se le ha denominado Decretos Ley, los que tienen la validez de una ley, desde el momento en que son dictados y publicados por el órgano que representa el poder, y los cuales no necesitan ser ratificados posteriormente por una ley; su vigencia se mantiene hasta tanto una nueva ley los derogue.

Los Tratados, son el documento escrito de los acuerdos entre dos o más Estados con el objeto de crear, modificar o extinguir deberes y derechos con organismos o reglas de índole internacional de protección individual extensa.

El tratado alcanza carácter de ley cuando ha sido aprobado, ratificado, depositado y publicado como ley y está en la misma situación que las demás leyes internas; es decir, que el tratado no ingresa directamente al ordenamiento jurídico, sino que precisa que el Congreso de la República lo apruebe, previa ratificación de los Estados contratantes.

La teoría dominante en el derecho administrativo acepta el tratado como el acuerdo de voluntades que tiene lugar entre dos o más Estados acerca de los derechos de ciudadanía, y para considerarlo como fuente del derecho administrativo debe llenar tres requisitos: a) que sea ratificado y aprobado por los organismos Ejecutivo y Legislativo; y, b) que contenga preceptos administrativos y que su aplicación sea competencia de los órganos administrativos.



Los Convenios, éstos llenan los mismos requisitos del tratado internacional, con la diferencia de que son suscritos por representantes de grado jerárquico inferior, normalmente por los Ministros de Estado, y también debe ser ratificados por el Congreso de la República de Guatemala.

Las similitudes y diferencias entre tratado y convenio son: que el tratado lo celebra y suscribe el jefe de Estado y el convenio lo negocia un órgano inferior (un Ministro); que el tratado como el convenio para convertirse en ley tiene que ser aprobado por el Congreso; que el convenio administrativo más importante de Guatemala es el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su Reglamento (RECAUCA), este es un convenio centroamericano de integración económica, que contiene las normas que regulan el procedimiento administrativo aduanero en el país y en el área centroamericana.

Los reglamentos administrativos, son la potestad reglamentaria de cualquier entidad u organismo administrativo, es la declaración de voluntad de la administración pública.



En el caso que nos ocupa en la presente investigación, el análisis de las diferentes reglas o normas jurídicas y su aplicación en los juzgados de tránsito fundamentales.

El Reglamento, es el conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que emanan del poder Ejecutivo, en uso de una facultad propia, que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes emitidas por el poder Legislativo.

Los reglamentos se consideran como la principal fuente de derecho administrativo porque amplía y aclara el contenido de una ley; es decir, llena los vacíos administrativos en aquellas situaciones que no abarque la ley o en que resulte necesario normar la práctica administrativa.

El reglamento es un acto unilateral; es decir, que nace y se perfecciona por la sola voluntad de los órganos públicos competentes, no requiere el consentimiento de las personas a las que se dirige. Emanan de la administración en general; es decir, cualquier órgano que actúa en función administrativa, o sea la administración y no el poder Ejecutivo, porque no sólo éste puede dictar reglamentos.

Un reglamento crea normas jurídicas generales abstractas, siendo ésta la característica más importante, la que lo diferencia de los actos de administración que son particulares, específicos y producen efectos subjetivos. Cabe destacar que, el reglamento no regula materias reservadas a la Constitución Política o al Congreso de



la República, como los impuestos que solamente pueden ser decretados por el Congreso de la República; los preceptos jurídicos de los reglamentos no pueden violar principios constitucionales como el de la igualdad ante la ley; deben ajustarse a los límites de su competencia y no pueden variar el espíritu de la ley que desarrolla; proceden de la ley y ésta los autoriza; y, deben publicarse en el Diario de Centroamérica (Diario Oficial). Las diferentes clases de reglamento son: a) jurídico, b) administrativo, c) autónomos, d) ejecutivos, d) de necesidad.

a) Jurídico: procede de la ley y ésta los autoriza y tienen las siguientes características: obligan al órgano administrativo; requieren publicación en el Diario de Centroamérica; constituyen una delegación de la ley; y, suponen la competencia del órgano administrativo para crear preceptos jurídicos. Ejemplo: Reglamento de la Ley del Ministerio de Finanzas Públicas.

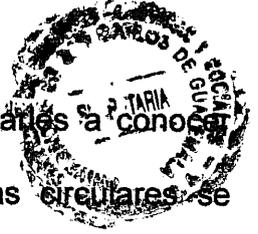
b) Administrativos: son los que expide la administración basándose en su propia potestad reglamentaria, generalmente sirven para normar su propia actividad en situaciones en que no existe una ley específica, presentan las siguientes características: obligan al administrado: indican un quehacer administrativo; requieren notificación al administrado dentro de una esfera de la administración pública: un Ministerio o una Dirección General; independencia de la ley, siempre que no la contraríen y siempre que desarrollen sus normas; y, autoridad del órgano para imponer sus órdenes o mandatos a los administrados.



- c) **Autónomos u ordenanzas:** son los que producen los organismos autónomos de acuerdo con su ley orgánica o de creación, están facultados para ejercer la potestad reglamentaria. Ejemplo: anuncios de la ciudad capital de la Municipalidad de Guatemala (Acuerdo del Concejo Municipal).
- d) **Ejecutivos o de ejecución:** los emitidos por el Presidente de la República, con fundamento en la facultad de reglamentar la ley, que le otorga la Constitución Política de la República de Guatemala.
- e) **De necesidad:** también son emitidos por el Presidente de la República, pero que la Constitución Política de la República de Guatemala se los limita para los casos de emergencia grave o de calamidad pública, los cuales tienen como requisito que posteriormente a su emisión, el Presidente tiene que informar al Congreso de la República de Guatemala sobre dichos reglamentos.

Bajo el nombre de instrucciones de servicio, se designa a las comunicaciones por las cuales un superior jerárquico da a conocer a sus subordinados su criterio sobre la ejecución del servicio.

Las instrucciones van dirigidas, generalmente, a los funcionarios con el propósito de que apliquen los reglamentos o que se atienda mejor el funcionamiento de las oficinas públicas.



Las circulares son avisos dirigidos a personas o instituciones para darles a conocer alguna determinación relacionada con la acción gubernamental. Las circulares se expiden con propósitos administrativos para uniformar, regular o establecer modalidades en la marcha de la administración pública o aspectos generales.

Las circulares son actos materiales, pero pueden tener alcance jurídico, ya revistiendo la forma de un reglamento o bien internándose propiamente en el desenvolvimiento y resolución de un negocio administrativo. Las circulares contienen una serie de instrucciones que van dirigidas a los administrados, con el propósito de facilitarles el cumplimiento de las leyes y reglamentos. Puede señalarse a la generalidad de sus preceptos y que sus destinatarios son los agentes de la administración pública.

4. 2. Sistemas de organización territorial

El Estado como finalidad principal, realiza la actividad administrativa, la que conlleva la satisfacción del interés general, buscando la tranquilidad, seguridad, salubridad pública; intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares, los servicios públicos que satisfacen necesidades colectivas, y la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial, actividades que se manifiestan a través de los órganos que se han creado para ese efecto por el ordenamiento jurídico.

La actividad administrativa se conforma de una gran diversidad de actos, hechos jurídicos y operaciones materiales; ahora bien, hay que explicar que los actos administrativos son una especie dentro del género que conforma el acto o sea una



parte de la extensa gama de manifestaciones de voluntad destinada a producir efectos de derecho; y en esa virtud para facilitar el estudio del presente punto, analizaremos en primer lugar el género.

El sistema de divisiones o circunscripciones técnicas: persigue vincular a los departamentos, prestar el servicio público a más clientela, bajar los costos y facilitar la regionalización del país. Su finalidad es establecer en el territorio del Estado, otras divisiones diferentes a la división basada en departamentos y municipios y puede aplicarse en asuntos financieros, tributarios, militares, educativos, de justicia y planificación social. Dentro de esta división social y política de los Estados, Jorge Mario Castillo, lo delimita en departamental y municipal, “se basa en el departamento y en el municipio, su finalidad es dividir el territorio del Estado para su administración, en departamentos y éstos en municipios.”¹⁶

Esta división es conocida con el nombre de División General del Territorio. En Guatemala el Congreso de la República puede modificar sin dañar la autonomía municipal. Asimismo, existe el sistema regional que se basa en las regiones y tiene por finalidad agrupar a los departamentos creando administraciones regionales. En los Estados que, como Guatemala, se dividen en departamentos, estos se organizan en dos formas: departamento jerarquizado y departamento autónomo.

¹⁶ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 255.

Guatemala adopta la forma de departamento jerarquizado. Este es una parte de la jerarquía del Organismo Ejecutivo y una división territorial o parte del territorio del Estado de Guatemala sin autonomía. La Presidencia de la República nombra al Gobernador Departamental, la principal autoridad del departamento jerarquizado. En su condición de subordinado, el Gobernador depende del Presidente y Vicepresidente de la República y de los Ministros de Estado excepto el Ministro de la Defensa Nacional por razón de que el cargo se considera civil, y depende directamente del Ministro de Gobernación, dado que éste es el conducto para mantener comunicación y coordinación con la Presidencia de la República.



El Artículo 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Capítulo V de la Ley del Organismo Ejecutivo regulan lo relativo a gobernadores y gobierno departamental, respectivamente; también se aplican los Artículos 228 y 229 de la Constitución, el manual de organización de la gobernación departamental, Ley de Servicio Civil, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento y Ley de lo Contencioso Administrativo.

Castillo González, destaca el problema de regionalismo y la descentralización, cuando afirma que le sucede lo mismo: “cada persona la entiende a su manera y de forma diferente, confundiendo regionalismo, descentralización y desconcentración, olvidando e ignorando que regionalismo es regionalismo”¹⁷, para solucionar este problema la Constitución Política de la República de Guatemala establece lo relativo a los Consejos

¹⁷ **Ibid.** Pág. 270.

de Desarrollo Urbano y Rural en los Artículos 225 y 226, y el Decreto número 12-2002 del Congreso de la República, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en el Capítulo II, integración y funciones, Artículos 4 al 20.



La planificación de la regionalización corresponde a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, la cual tendrá que sugerir al Congreso los cambios que requiere la regionalización (Decreto número 70-86 del Congreso de la República, Ley Preliminar de Regionalización).

Los Artículos 253 al 262 de la Constitución Política regulan lo relativo al régimen municipal. El municipio es la parte fundamental de la organización territorial y desde su origen es una célula democrática. La doctrina considera que el municipio es persona jurídica. La Constitución lo considera una institución autónoma y el Código Municipal (Decreto 12-2002 del Congreso de la República) en su Artículo 2. Establece la naturaleza del municipio diciendo que éste es una unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

El fundamento de los municipios es la autoridad municipal y ésta debe provenir de una elección libre y directa de los vecinos. En materia de organización municipal en Guatemala hay que distinguir tres organizaciones:

1) **Organización del municipio:** comprende cantones, barrios, aldeas y caseríos alguno abarca también ciudades. El Código Municipal en su Artículo establece como entidades locales territoriales: el municipio; las entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide, tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microregión, finca, y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente; los distritos metropolitanos y, las mancomunidades de municipios.



2) **Organización del gobierno municipal:** El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia. El Artículo 9. del Concejo y Gobierno Municipal, indica: “El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal.”

3) **Organización administrativa:** varía dependiendo de las necesidades, recursos presupuestarios y proyectos de cada gobierno municipal. Una organización sencilla se podrá basar en departamentos y una organización compleja, en direcciones.

Fundamentalmente, cada municipio o municipalidad debe contar con un jefe de personal, jefe de contabilidad y presupuesto, jefe de obras públicas, jefe administrativo, tesorero y registrador civil.



4.3. Administración pública regional y local en Guatemala

La descentralización, a grandes rasgos, puede entenderse como el proceso por el cual el Estado transfiere parte de su capacidad de decisión a instancias menores de su organización, ubicadas en distintas partes del territorio nacional, con el propósito de incorporar a toda la población al proceso de desarrollo.

La Constitución Política de la República de Guatemala, contiene diversas normas encaminadas a obtener la descentralización de la administración pública, y establece que la división administrativa del país deberá hacerse en regiones, departamentos y municipios.

La Ley Preliminar de Regionalización, en su Artículo 2, define a la región como: "la delimitación territorial de uno o más departamentos que reúnan condiciones geográficas, económicas y sociales similares".

De conformidad con el Artículo 3o. del Decreto número 70-86 del Congreso, Ley Preliminar de Regionalización, se crearon ocho regiones así:

1. Región metropolitana integrada por el departamento de Guatemala.
2. Región norte: Alta y Baja Verapaz
3. Región nororiente: Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso
4. Región suroriente: Jutiapa, Jalapa y San Rosa
5. Región central: Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla
6. Región suroccidente: San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez

7. Región noroccidente: Huehuetenango y Quiché

8. Región Peten, integrada por El Petén



La división territorial por regiones puede causar problemas de confrontación social. Castillo González, destaca el problema de regionalismo y la descentralización, cuando afirma que: "cada persona la entiende a su manera y de forma diferente, confundiendo regionalismo, descentralización y desconcentración, olvidando e ignorando que regionalismo es regionalismo"¹⁸

La Constitución Política de la República de Guatemala, intenta solucionar este problema cuando establece lo relativo a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en los Artículos 225 y 226, y el Decreto número 11-2002 del Congreso de la República, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en el Capítulo II, integración y funciones, Artículo 4 al 20. A partir de la legislación referida, las direcciones regionales están formadas por los distintos Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, desde el nacional hasta el municipal. En el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural existen 4 categorías: 1) nacional, 2) regional, 3) departamental y 4) municipal.

La actividad general de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural está definida así:

- Promover y fortalecer la participación permanente de la población en las diferentes etapas del proceso de desarrollo, por medio de la coordinación entre los sectores público y privado.

¹⁸ Ibid. Pág. 270

- Formular políticas de desarrollo y de ordenamiento territorial.
- Promover la captación de recursos y racionalizar el uso de los que se tienen, para el desarrollo nacional.



La regulación legal de las gobernaciones departamentales tienen su fundamento legal en el Artículo 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual señala que el gobierno de los departamentos estará a cargo de un Gobernador Departamental nombrado por el Presidente de la República, que deberá reunir las mismas calidades que un Ministro de Estado y que deberá haber estado domiciliado en su respectivo departamento, por los últimos 5 años. Las atribuciones de las gobernaciones departamentales son:

- a) Son los superiores jerárquicos de la administración pública dentro de su departamento;
- b) Ejercen competencia administrativa en todas las materias de los Ministros de Estado a excepción en materia de Defensa y Relaciones Exteriores;
- c) Las señaladas dentro del sistema nacional de consejos de desarrollo.

Las responsabilidades de las gobernaciones departamentales, son responsabilidad de tipo administrativo y político, pues son órganos con competencia. Sin embargo, la Impugnación de los actos de los gobernadores pueden plantearse de 3 tipos de recursos que pueden plantearse en contra de los gobernadores: 1) Reconsideración; (como no tiene procedimiento, puede decirse que este recurso no existe), 2) Reclamo; 3) Revocatoria.

4.4. Regulación legal de la Administración municipal

El término Municipio se define como: “Es el conjunto de personas individuales que caracterizadas primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en determinado territorio, están organizadas en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.¹⁹



Los elementos que integran el municipio, son: a) Territorio; b) Población; c) Autoridad; d) Organización comunitaria; e) Capacidad económica. Puede citarse además, un elemento teleológico, que consiste en cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado; ejercer y defender la autonomía municipal; impulsar el desarrollo; fortalecer su patrimonio económico, etc.

La importancia de la administración municipal en cualquier municipio radica en la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una manera más eficaz, en beneficio de los habitantes.

La administración municipal esta representada en cada uno de los 333 municipios de la república. Según la Constitución Política de la República de Guatemala se establece que los municipios son entidades autónomas a las que les corresponde:

- Elegir a sus propias autoridades;
- Obtener y disponer de sus recursos;

¹⁹ **Ibid.** Pág. 277.

- Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial y cumplimiento de sus propios fines.



En Guatemala, el sistema de elección para conformar una administración municipal que se utiliza es la democracia representativa, pues cada cuatro años sus órganos son designados por medio de sufragio y quedan representados todos los sectores de la población conformando consejos municipales electos popularmente.

Los órganos administrativos municipales son: a) Consejos municipales, b) El alcalde municipal, c) El juzgado de asuntos municipales.

a) Consejos municipales: Están integrados por el alcalde, síndicos y concejales; entre sus funciones podemos citar: a) la iniciativa, decisión y ejecución de los asuntos municipales; b) la emisión de las ordenanzas y reglamentos de su municipio, ejecutarlos y hacerlos ejecutar; c) la promoción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes en coordinación con los Ministerios respectivos; d) la disposición de los recursos del municipio para el cumplimiento de sus fines.

b) Alcalde municipal: Es el encargado de presidir y representar a la municipalidad; es además el órgano ejecutivo de gobierno y administración municipal y jefe de los mismos. Entre sus funciones podemos citar: a) dictar medidas de política y buen gobierno que sea conveniente a la buena marcha del municipio; b) velar por el

mantenimiento del orden público; c) velar por la limpieza y salubridad del municipio en calles, plazas, mercados, etc.; d) autorizar, a título gratuito, los matrimonios civiles.



c) Juzgados de asuntos municipales: es un órgano administrativo que puede ser creado por las municipalidades cuando sus necesidades lo requieran.

En la actualidad, especialmente en lo relacionado a asuntos de tránsito, existe como tendencia municipal hacia la descentralización de los Sistemas de gobierno municipal, en los municipios tiene cada vez más importancia la creación de las llamadas Policías Municipales de Tránsito PMT, su reglamentos y la aplicación de multas.

El Juez de Asuntos Municipales está encargado de la ejecución de las ordenanzas municipales y del cumplimiento de sus disposiciones. Las competencias del juez de asuntos municipales son: a) Todos los asuntos en que se afecten las buenas costumbres, ornato, medio ambiente, salud y los servicios públicos en general y los municipales; b) De diligencias voluntarias de titulación supletoria, con el solo objeto de practicar las pruebas que la ley asigna al Alcalde; c) Asuntos en que una obra nueva sea peligrosa para los habitantes y el público.

Las características del procedimiento administrativo municipal son: es oral, público, sencillo, anti-formalista, actuado e impulsado de oficio, necesaria la intervención del juez, y hace necesaria la permanencia del juez en actos y diligencias de prueba.



Las formas en que puede iniciarse un proceso administrativo municipal son: a) Cuando la ley, la ordenanza, el reglamento o la disposición municipal así lo establezcan; b) Por denuncia o queja verbal; c) Por denuncia o queja escrita; d) Por denuncia o reporte de otras autoridades municipales.

La impugnación de los actos municipales puede darse en los siguientes casos:

- a) Si se trata de resoluciones originarias del consejo municipal, se plantea recurso de reposición y lo resuelve el mismo alcalde.
- b) Si se trata de resoluciones o actos del municipal o de órganos colegiados distintos del consejo, se debe plantear recurso de revocatoria; este recurso lo resuelve el consejo municipal, previo dictamen del síndico.
- c) Si se trata de actos o resoluciones de autoridades distintas de las mencionadas, puede plantearse recurso de apelación, que debe resolver el alcalde municipal.

El proceso administrativo municipal, según el Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, es: “el proceso mediante el cual un Estado transfiere parte de su capacidad de decisión a instancias menores de su organización, ubicadas en diferentes partes del territorio nacional.”

En este punto, se debe destacar que la importancia del análisis del proceso administrativo por parte de los jueces de asuntos municipales estará dedicado el siguiente capítulo de la presente tesis.



CAPÍTULO V



5. Análisis de los Juzgados de Asuntos Municipales y sus funciones

Los 333 municipios que componen la República de Guatemala, al día de hoy, han tenido un crecimiento considerable en su población quienes por diversas circunstancias han venido a avecindarse en ellos, fenómeno que se ha acompañado de progresos de mayor economía, pero también se han acrecentado las infracciones al Código Municipal, leyes, diversos reglamentos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones municipales.

La democratización de la nación guatemalteca ha originado la construcción y perfeccionamiento de un Estado de derecho pleno, y como parte de éste la existencia de un régimen municipal, establecido para darle legalidad a los actos de la autoridad municipal, donde se observen los principios de supremacía constitucional, legalidad y del debido proceso, por lo que se crea la figura del juez de asuntos municipales.

En términos generales el papel que debe desempeñar un Juzgador de Asuntos Municipales tiene relación directa con las siguientes funciones: se encargará de aplicar en el ámbito administrativo municipal; deberá velar por que se cumplan las normas legales contenidas en: La Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal, los Reglamentos, Acuerdos y Ordenanzas municipales y supletoriamente, la Ley del Organismo Judicial, Ley de lo Contencioso Administrativo,

Código Civil, Código Procesal Civil y Mercantil; así como, las leyes ordinarias y reglamentos que tengan relación con las competencias del puesto en el municipio.



El fin primordial del municipio es la prestación de diversos servicios públicos municipales así como la atención del ordenamiento territorial de su jurisdicción; funciones que para su correcta prestación y atención dentro de un estado de derecho, se hace necesario que se acompañen de un marco legal, que se materializa en la aprobación por parte del Concejo Municipal de los reglamentos referentes a cada servicio público municipal y los relacionados con el ordenamiento y control urbanístico del territorio.

La administración municipal ha tenido la gran preocupación de reglamentar los servicios públicos municipales, lo que significa crear una norma para que la autoridad se conduzca dentro de ella y para que los vecinos hagan uso de su libertad dentro de los dispositivos legales que permitan usar de esa libertad de acción con respeto a los derechos de terceras personas.

Por otro lado, en todo reglamento se hace necesario que se prevea un capítulo de sanciones para aquellas personas que por cualquiera que sea la causa, dejan de observar por imprudencia o intencionalmente los reglamentos respectivos, perjudicando con ello, a terceras personas o al interés social, vale decir, el bien común.



5.1 La naturaleza Jurídica del Juez de Asuntos Municipales

En Guatemala, la figura del Juez de Asuntos Municipales, fue creada mediante Decreto del Congreso de la República número 378, del 14 de mayo de 1947, el que declaraba en sus considerandos, que el desarrollo manifiesto de las poblaciones exige un mayor y adecuado control en provecho del ornato e higiene públicos y de la aplicación de los modernos sistemas de urbanización, lo que se traduce en la necesidad de la existencia de un funcionario investido de poder coercitivo eficaz para obligar al cumplimiento de los reglamentos municipales.

La importancia de la existencia y buen funcionamiento del juzgado de asuntos municipales es ahora mayor que antes, debido a dos escenarios: a) La constitución de Guatemala y b) la modernización del Estado.

- a) La Constitución Política de la República de Guatemala establece dos niveles de gobierno básicamente: el gobierno central a cargo del Organismo Ejecutivo con las facultades de gobernar y administrar (Artículos 182 y 231) y, un nivel de gobierno del municipio facultado constitucionalmente para emitir ordenanzas y reglamentos y para crear, de conformidad con la ley, su juzgado de asuntos municipales (Artículos 253, 254 y 259);**

¿Por qué, el constituyente otorgó dichas facultades a las municipalidades?,

Por una razón sencilla, no puede concebirse un gobierno municipal, con cierto grado de autonomía dentro de la estructura del Estado, sin el suficiente poder y herramientas para hacer ejecutar sus ordenanzas y hacer cumplir sus disposiciones, y esa herramienta es el juzgado de asuntos municipales.



b) Como producto del proceso de modernización del Estado se han ampliado las competencias propias y por delegación del municipio, especialmente con las llamadas leyes sociales, como el Decreto número 14-2002, Ley General de Descentralización; Decreto número 11-2002, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; y Decreto número 12-2002, Código Municipal. Ahora hay más asuntos que las municipalidades deben atender y administrar y, por supuesto, velar por el cumplimiento de las normas que los rigen.

La creación del juzgado de asuntos municipales establece en la mente de los ciudadanos y ciudadanas un cambio de actitudes en la observancia de las leyes y reglamentos municipales y su conducta la orientan, por el temor de aplicación de sanciones pecuniarias, especialmente al cumplimiento de sus obligaciones legales con el municipio, incluyendo los pagos de tasas, arbitrios y contribuciones por mejoras, a la par que significa un importante incremento de sus ingresos por concepto de multas por trasgresión de normas o disposiciones administrativas.

En Guatemala, no todos los 333 municipios que forman la nación, cuentan con su juzgado de asuntos municipales y según el Artículo 163 del Código Municipal, en los

municipios que carezcan de juzgado de asuntos municipales será el alcalde o la persona que designe el Concejo Municipal quien asuma las funciones que corresponden al juez de asuntos municipales, observando las disposiciones del citado Código.



No es recomendable que el alcalde municipal se encargue de las competencias y atribuciones que le corresponden al juez de asuntos municipales, no sólo por el recargo de trabajo y de problemas, sino por el desgaste político que esto significa y, porque regularmente desconoce las variadas y complejas funciones y procedimientos del juzgado de asuntos municipales.

Por el contrario, la existencia del juzgado de asuntos municipales libera a los alcaldes, síndicos y concejales de la presión de vecinos, familiares, amigos, simpatizantes, para que les solucionen problemas administrativos obviando las disposiciones acordadas por el Concejo Municipal, ya que los pueden y deben remitir al juzgado de asuntos municipales para que éste resuelva conforme a derecho.

La existencia del juzgado de asuntos municipales será un indicador de la viabilidad técnica de la administración municipal y de su grado de modernización.

Por mandato legal, establecido en los Artículos 34, 90 y 163 del Código Municipal, el Concejo Municipal debe aprobar el Reglamento del juzgado de asuntos municipales,

así como del resto de las oficinas, con la finalidad de garantizar la buena marcha de la administración municipal (Artículo 34 Código Municipal).



Por otro lado, la reglamentación de todos los servicios públicos municipales es un aspecto que no ha sido atendido por las municipalidades, debido algunas veces al alto costo que se tiene que pagar por la publicación en el diario oficial, por esta razón, muchos han optado por no reglamentar los servicios, o no actualizar los que son muy antiguos y por lo tanto obsoletos.

Al no contar con reglamentos para la prestación de los servicios públicos, publicados en el diario oficial, el juzgado de asuntos municipales no podría aplicar sanciones por infracciones por carecer de base legal, pues no hay sanción sin norma legal, atendiendo a los principios de legalidad y del debido proceso y libertad de acción consagrados en el Artículo 5 Constitucional. En tal sentido, al elaborarse un reglamento u ordenanza municipal deben tomarse en consideración o en cuenta elementos de las costumbres o derecho consuetudinario de las comunidades lingüísticas del municipio.

Conforme se lee (en su orden) en los Artículos 162, 150 y 151 del Código Municipal, el juzgado de asuntos municipales, es un órgano administrativo dotado de poder jurisdiccional, de control de legalidad para conocer de las faltas administrativas o infracciones administrativas cometidas contra la propia ley, reglamentos, ordenanzas o disposiciones municipales, así como para aplicar las sanciones correspondientes.



La jurisdicción y autoridad que ejerce el juez de asuntos municipales es de orden administrativa, tal como lo establece el Artículo 162 del Código Municipal.

5.2. Misión del juzgado de asuntos municipales

La figura del Juez de Asuntos Municipales es la más apropiada para ejercer la función de calificación de infracciones o faltas administrativas contra las ordenanzas, reglamentos o disposiciones municipales. Pero no debemos entender al juez de asuntos municipales únicamente como juez calificador, sino como aquel servidor público municipal que trata de avenir las diferencias que se dan por problemas vecinales, la familia, etc.

En una sociedad como la nuestra, en la cual todavía se puede evitar llegar a los tribunales, realizando la función de buenos oficios o amigable componedor en la prevención de conflictos, para la solución de los problemas, mediante un procedimiento conciliatorio.

En la actualidad el Juez de Asuntos Municipales juega un papel relevante dentro del engranaje administrativo municipal, pues su función no se queda en sólo calificar las faltas o infracciones administrativas, imponer sanciones y aplicar las leyes y reglamentos, sino que es asesor del alcalde, del Concejo Municipal, de las demás oficinas o unidades y, en muchos casos, hasta asesor del departamento de asesoría jurídica del municipio, por lo que debe estar en continuo estudio y aprendizaje.



El Juez de asuntos Municipales se ha convertido en un buen recaudador de impuestos, arbitrios, tasas, rentas y diversos ingresos municipales, en pocas palabras en una nueva fuente de financiamiento municipal. Es visto como un auxiliar de la administración financiera integrada municipal para compeler o apremiar a los vecinos a que cumplan con una de sus obligaciones sería contribuir a los gastos públicos municipales, en la forma prescrita por la ley, Artículo 17 del Código Municipal.

La misión del juzgado de asuntos municipales deviene del contenido de los Artículos 259 de la Constitución Política de la República de Guatemala y 161 del Código Municipal, la que se resume así: La creación del juzgado de asuntos municipales, se justifica en la salvaguarda de los derechos e intereses de la sociedad. Se hace necesario que la calificación de las conductas violatorias de las disposiciones que existen actualmente en los municipios esté a cargo de servidores públicos municipales especializados que conozcan con profundidad los reglamentos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones municipales, el Código Municipal, Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes aplicables al procedimiento administrativo municipal, que se apeguen al procedimiento establecido y que permita la defensa de las partes en la calificación de las faltas administrativas o infracciones administrativas correspondientes.

En el presente trabajo, se ha constatado que no existen datos sobre algún municipio de la República de Guatemala donde un juzgado de asuntos municipales sea una carga económica para la administración municipal; por el contrario, el juzgado no sólo es

autofinanciable sino que también ayuda a que mejoren sustancialmente los ingresos propios del municipio.



En este caso, es oportuno recomendar a los alcaldes y/o corporaciones municipales donde todavía no existe juzgado de asuntos municipales, que dentro de sus respectivos planes y programas de trabajo, consideren la creación de sus propios juzgados de asuntos municipales.

5.3. Nombramiento de jueces de asuntos municipales

De acuerdo a la recomendación final que se hiciera en el último párrafo, Los alcaldes y/o corporaciones municipales deben crear sus propios juzgados de asuntos municipales. Para tal efecto, a continuación se presentan las diferentes normas legales que permiten el cumplimiento de dicho acto legal.

En Guatemala, según el Artículo 90 del Código Municipal corresponde al Concejo Municipal el nombramiento del juez de asuntos municipales. El citado Artículo, dice literalmente: "Otros Funcionarios. Cuando las necesidades de modernización y volúmenes de trabajo lo exijan, a propuesta del alcalde, el Concejo Municipal podrá autorizar la contratación del gerente municipal, director financiero, Juez de Asuntos Municipales y otros funcionarios que coadyuven al eficiente desempeño de las funciones técnicas y administrativas de las municipalidades, cuyas atribuciones serán reguladas por los reglamentos respectivos."



Al Concejo Municipal le compete decidir la creación del juzgado de asuntos municipales que va a funcionar dentro de la circunscripción municipal (Artículos 161 y 162 del Código Municipal).

Como fue acotado, el nombramiento de jueces de asuntos municipales, después de haber satisfecho todos los requisitos que el Código Municipal exige, el alcalde propone una terna, dentro de los cuales el Concejo Municipal nombra al postulante que mejor le parezca (Artículos 81 y 163 del Código Municipal).

La creación del juzgado de asuntos municipales debe constar en Acuerdo Municipal (Artículo 35 literales i, j del Código Municipal), el cual no es obligatorio publicarlo en el Diario Oficial o Diario de Centro América, ello, tiene su justificación en que la municipalidad crea la oficina municipal de planificación, la oficina municipal de la mujer, la oficina de servicios públicos, la administración financiera integrada municipal, pero no publica el acuerdo de creación. Lo que si debe hacerse, es hacerlo del conocimiento de los ciudadanos, ciudadanas, vecinos y vecinas por todos los medios posibles, utilizando incluso, los idiomas de las comunidades lingüísticas del municipio (Artículos 9, 14 y 15 de la Ley de Idiomas Nacionales).

5.4. Requisitos para nombrar un juez de asuntos municipales

Su base legal se encuentra en el Artículo 164 del Código Municipal. "Requisitos para ser Juez de Asuntos Municipales. El juez de asuntos municipales debe llenar los requisitos establecidos en la Ley del Organismo Judicial en lo relacionado a jueces de



paz: guatemalteco de origen, de reconocida honorabilidad, abogado colegiado o estudiante de una de las facultades de derecho de las universidades del país que hubiera cursado y aprobado los cursos de derecho consuetudinario o administrativo, y procesales del pensum de estudios vigente en ellas o, en su defecto, haber sido declarado apto, en la forma y con los requisitos establecidos en la Ley de la Carrera Judicial para ser juez de paz de los tribunales de justicia; hablar el idioma mayoritario del municipio o auxiliarse de un traductor para el ejercicio de sus funciones.”

El Artículo anterior se complementa con la primera frase del Artículo 163 del Código Municipal que faculta al Concejo Municipal a nombrar al juez de asuntos municipales conforme a los requisitos establecidos en el citado Código y el Reglamento correspondiente. Disposición que también se relaciona con el Artículo 34 del Código Municipal que ordena la emisión de los reglamentos y ordenanzas para la organización y funcionamiento de las oficinas municipales.

De esa cuenta, en el reglamento de organización y funcionamiento del juzgado de asuntos municipales debiera incluirse un perfil que debe llenar la persona que opte al cargo de juez, así como de los demás cargos necesarios para el buen funcionamiento del juzgado.

Los requisitos o perfil para el cargo de juez deben ir desarrollando el Artículo 164 del Código Municipal. Por ejemplo del idioma, en el caso de las comunidades de origen maya, garífuna o xinca, deberán hablar y entender el idioma del lugar, además del

español; experiencia en resolución de conflictos; conocimiento del derecho consuetudinario mam; aprobar la entrevista de trabajo; aprobar la prueba escrita sobre conocimientos del derecho administrativo municipal; para citar algunos aspectos que pueden ser objeto de evaluación en un concurso de selección de personal, a lo interno y externo de la municipalidad.



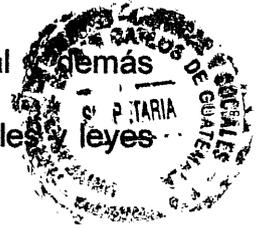
Una vez nombrado, el juez de asuntos municipales por parte del Concejo Municipal pasa a depender en forma directa del alcalde en acatamiento del mandato contenido en el Artículo 259 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Punto importante de resaltar es que si bien, el juzgado de asuntos municipales y consiguientemente el juez funcionan y actúan bajo las órdenes directas del alcalde, esta actuación debe ser cumpliendo las normas del debido proceso y del procedimiento administrativo, todo lo cual está reglado por la ley.

El juez resuelve en base a la sana crítica y las pruebas recabadas en el procedimiento administrativo; en el ejercicio de su función el juez de asuntos municipales actúa con independencia de criterio, resolverá los asuntos que conozca con absoluta imparcialidad y está sujeto únicamente a la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes de la república.

Con la prueba escrita y entrevista, se cumpliría lo establecido en los Artículos 19 y 56 de la Ley de la Carrera Judicial. El principio de legalidad lo sujeta a las normas de la

Constitución Política de la República de Guatemala, del Código Municipal, leyes ordinarias, ordenanzas, reglamentos y demás disposiciones municipales de la materia, así como el derecho consuetudinario correspondiente.



Al alcalde municipal le corresponde la gestión para dotar de espacios físicos, de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la eficaz operación del juzgado, para lo cual deberá instruir a la administración financiera municipal, para contemplar los renglones presupuestarios necesarios en el presupuesto de ingresos y egresos y solicitar su aprobación por el Concejo Municipal.

5.5. Remoción del juez de asuntos municipales

Un principio general del derecho dice: que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, por consiguiente, si al Concejo Municipal corresponde nombrar al juez de asuntos municipales, solamente a éste órgano de decisión, corresponde removerlo.

Aspecto que está regulado de la siguiente forma en el Código Municipal en los Artículos 81 "... Sólo podrán ser nombrados o removidos por acuerdo del Concejo Municipal." y 163 "Únicamente el Concejo Municipal podrá remover al juez de asuntos municipales, mediando para ello causa justificada."

En ese sentido, la causa o causas justificadas para remover al juez de asuntos municipales son las establecidas en el Artículo 60 de la Ley de Servicio Municipal, Decreto número 1-87 del Congreso de la República de Guatemala, que por mandato

constitucional (Artículo 262) norma las relaciones laborales de las municipalidades con sus funcionarios y empleados.



Por otro lado, para que el cargo de Juez de asuntos municipales sea considerado como de confianza y por consiguiente de libre nombramiento o remoción debe ser declarado así en el reglamento de personal de la municipalidad, en cumplimiento de la literal e) del Artículo 19 de la Ley de Servicio Municipal, caso contrario, debe probarse causa justificada para removerlo.

5.6. Forma de contratación del juez de asuntos municipales

Una vez decidido por el Concejo Municipal, a propuesta del alcalde, la creación del juzgado de asuntos municipales, el nombramiento del juez de asuntos municipales y su personal de apoyo, debe contemplarse en el presupuesto de egresos municipal, en el programa de funcionamiento los renglones correspondientes.

El Juez de Asuntos Municipales puede ser nombrado con cargo a los renglones 011, personal permanente y 021 personal por contrato. Nunca debe ser nombrado con cargo al renglón 029, ya que la naturaleza de este renglón de gasto, es para la contratación de servicios técnicos profesionales de asesoría y consultoría, por lo que la Contraloría General de Cuentas de la Nación emitió el Acuerdo número A-118-2007 el 27 de abril de 2007.



Acuerdo que por su importancia se transcribe el Artículo 2: "Al personal contratado bajo el Renglón Presupuestario 029 por carecer de la calidad de servidor público, no le son aplicables las normas contenidas en el Decreto 89-2002, Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos y su Reglamento; por lo que no están afectos ni obligados a la presentación de la declaración jurada patrimonial y en consecuencia tiene prohibición para el manejo de fondos públicos, ejerzan funciones de dirección y decisión. Esta prohibición surte efectos a partir del uno de agosto de dos mil siete." sic

Por consiguiente, el Juez de Asuntos Municipales al dirigir el juzgado, al ejercer funciones de dirección y al dictar resoluciones ejerce funciones de decisión, y no puede ser contratado con cargo al renglón 029 y, de suceder tal contratación, sería objeto de reparo por comisión por parte de la Contraloría General de Cuentas, debiendo reintegrar los honorarios percibidos al erario municipal, sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles en que se incurre.

Como auxiliares del Juez de asuntos municipales en el tema de prevención y/o resolución de conflictos surgidos como producto de la aplicación de disposiciones municipales, el juez puede tener a los alcaldes auxiliares o comunitarios a quienes el Código Municipal (Artículo 58, inciso j) asigna la atribución de mediar en los conflictos que los vecinos de la comunidad le presten, coordinando esfuerzos con el juzgado de asuntos municipales, cuando el caso lo requiera.



CAPÍTULO VI



6. Análisis jurídico de las facultades relacionadas a hechos de tránsito

La creación de los diferentes juzgados de asuntos municipales en la vida democrática del país tiene su fundamento legal en la Constitución Política de la República de Guatemala decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985. Sin embargo, a mi juicio, las facultades coercitivas de un funcionario son los límites que el órgano competente tiene para poder actuar.

Puesto que en el desempeño de sus funciones como Juez de asuntos municipales, la competencia que le es otorgada por el órgano estatal o municipal, no le permite al funcionario la libertad o juridicidad necesaria del cargo, éste solo podrá ejercerla a través un mandato limitado. En el presente caso, al revisar las resoluciones de los jueces de tránsito se ha encontrado que carecen de un poder coercitivo, hecho que será probado en el transcurso del siguiente análisis jurídico.

El Artículo 259. Juzgado de Asuntos Municipales dice literalmente: “ Para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones, las municipalidades podrán crear, de conformidad con la ley, su Juzgado de Asuntos Municipales y su Cuerpo de Policía de acuerdo con sus recursos y necesidades, los que funcionarán bajo órdenes directas del alcalde.”



Para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus reglamentos, los jueces de asuntos municipales por Disposición constitucional desarrollada en el Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala en su Artículo 161, dispone de la siguiente forma: "Creación del Juzgado de Asuntos Municipales. Para la ejecución de sus ordenanzas, el cumplimiento de sus reglamentos y demás disposiciones, la municipalidad podrá crear, según sus recursos y necesidades, los juzgados de asuntos municipales que estime convenientes."

De esa cuenta, cualquier Concejo Municipal a propuesta del Alcalde municipal o de cualquiera de sus integrantes debe emitirse el Acuerdo de creación del juzgado de asuntos municipales con fundamento en el Artículo 259 constitucional citado, y los Artículos 35 literal j), 81, 90 y 161 del Código Municipal.

En el Acuerdo de creación del juzgado de asuntos municipales se fijan entre otros aspectos: la misión, competencia y atribuciones que están dadas por la Ley (Código Municipal y leyes específicas, por ejemplo Ley de Tránsito Artículos 31 y 38) y los reglamentos u ordenanzas municipales se las asignan con fundamento en una norma jurídica ordinaria.

En dicho Acuerdo se puede aprobar el Reglamento del mismo, en este aspecto es necesario tener en cuenta que no es necesaria la publicación en el Diario Oficial ya que como se indicó, las competencias, jurisdicción administrativa, procedimiento administrativo que rige al Juzgado de Asuntos Municipales, está dado por la Ley



(Código Municipal Artículos 161 al 171), la forma de notificaciones, apremios, recursos, etc., están regulados en el Código Municipal (Artículos 141 y 171).

Por lo que, no es válido argumentar que ante la falta de publicación en el Diario Oficial no existe marco jurídico que norme el actuar del Juez de asuntos municipales, ya que a partir del principio de legalidad, él puede conocer, resolver y ejecutar lo que el Artículo 165 del Código Municipal le asigna como su marco competencial, al igual que otras leyes ordinarias; y reglamentos nacionales emitidos mediante acuerdos gubernativos o ministeriales; y por otro lado, el Concejo Municipal le asignará funciones o atribuciones en ordenanzas y reglamentos pero que tienen referencia en las leyes ordinarias o disposiciones reglamentarias de orden nacional.

El Reglamento del Juzgado de Asuntos Municipales al tenor de los Artículos 34, 90 y 163 del Código Municipal, tiene como finalidad clarificar la organización interna del juzgado como oficina o dependencia municipal, fijar atribuciones del juez, del secretario, de los oficiales y notificadores y requisitos de ingreso.

6.1. Competencia del juzgado de asuntos municipales

El actual Código Municipal, da mayor autoridad al juzgado de asuntos municipales, en virtud del reconocimiento otorgado por el constituyente a este órgano administrativo mediante su inclusión en el texto constitucional y, viene a constituir la única excepción a la norma constitucional del Artículo 203 que establece que: "La función jurisdiccional



se ejerce, con exclusividad absoluta por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca.”

Por ello, el legislador en el Artículo 162 del Código Municipal reconoce y otorga jurisdicción al juez de asuntos municipales, pero una jurisdicción administrativa, aspecto que deben tener presente los jueces de asuntos municipales, para no incurrir en abuso de autoridad.

En consecuencia, la jurisdicción y autoridad administrativa que ejerce el juez de asuntos municipales, está limitada en primer lugar por la Constitución Política de la República de Guatemala, luego por el Código Municipal, leyes ordinarias y sus reglamentos que regulan materia de servicios municipales y, luego por las ordenanzas, reglamentos y disposiciones municipales emitidas en el marco de competencias del municipio.

De la jurisdicción administrativa asignada al Juez de asuntos municipales por el Código Municipal deviene el ámbito competencial del juez y juzgado de asuntos municipales, otorgándole el Artículo 165 del Código Municipal, facultades para conocer, resolver y ejecutar lo que juzgue, en las siguientes materias o asuntos:

- a. “De todos aquellos asuntos en que se afecten las buenas costumbres, el ornato y la limpieza de las poblaciones, el medio ambiente, la salud, los servicios públicos municipales y los servicios públicos en general, cuando el conocimiento de tales materias no esté atribuido al alcalde, el Concejo Municipal u otra autoridad

municipal, o el ámbito de aplicación tradicional del derecho consuetudinario, de conformidad con las leyes del país, las ordenanzas, reglamentos y demás disposiciones municipales.



- b. En caso de que las transgresiones administrativas concurren con hechos punibles, el juez de asuntos municipales tendrá, además, la obligación de certificar lo conducente al Ministerio Público, si se trata de delito flagrante, dar parte inmediatamente a las autoridades de la Policía Nacional Civil, siendo responsable, de conformidad con la ley por su omisión, al proceder en estos casos tomará debidamente en cuenta el derecho consuetudinario correspondiente y, de ser necesario, se hará asesorar de un experto en esa materia.
- c. De las diligencias voluntarias de titulación supletoria, con el solo objeto de practicar las pruebas que la ley específica asigna al alcalde, remitiendo inmediatamente el expediente al Concejo Municipal para su conocimiento y, en su caso, aprobación. El juez de asuntos municipales cuidará que en estas diligencias no se violen arbitrariamente las normas consuetudinarias cuya aplicación corresponde tomar en cuenta. (sic)
- d. De todas aquellas diligencias y expedientes administrativos que le traslade el alcalde o el Concejo Municipal, en que debe intervenir la municipalidad por mandato legal o le sea requerido informe, opinión o dictamen.
- e. De los asuntos en los que una obra nueva cause daño público, o que se trate de obra peligrosa para los habitantes y el público, procediendo, según la materia, conforme a la ley y normas del derecho consuetudinario correspondientes, debiendo tomar las medidas preventivas que el caso amerite.

- 
- f. De las infracciones de las leyes y reglamentos de tránsito, cuando la municipalidad ejerza la administración del mismo en su circunscripción territorial,
- g. De las infracciones de las leyes y reglamentos sanitarios que cometan los que expendan alimentos o ejerzan el comercio en mercados municipales, rastros y ferias municipales, y ventas en la vía pública de su respectiva circunscripción territorial.
- h. De todos los asuntos que violen las leyes, ordenanzas, reglamentos o disposiciones del gobierno municipal.

En todos los asuntos de los que el Juez de Asuntos Municipales conozca, deberá tomar y ejecutar las medidas e imponer las sanciones que procedan, según el caso.”

6.2. Aplicación de las normativas de tránsito

En la presente investigación se realizó una búsqueda de las normas en que se basan los Jueces de Asuntos Municipales cuando emiten una resolución, y que en este caso son derivadas de hechos de tránsito, siendo algunos Artículos de dicha norma los siguientes, y que son fundamento para que las resoluciones de dichos jueces sean efectivamente conforme a derecho:

Referente a las sanciones, el Artículo 31 indica: “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 suspensión 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.

En cuanto a las amonestaciones y multas, el Artículo 32 sostiene que: “La autoridad de tránsito impondrá, según lo norme el reglamento, amonestación y/o multas a las personas conductores y propietarios de vehículos que no observen, violen o incumplan las disposiciones de esta ley y sus reglamentos especialmente respecto al lugar, oportunidad, forma, modo y velocidades para circular en la vía pública.”

Las amonestaciones consistirán en la perforación de la licencia en los espacios previstos para tal efecto. Las multas se graduarán entre un mínimo equivalente a un salario diario mínimo del campo, vigente al momento de cometer la infracción, hasta un máximo equivalente a un salario diario mínimo del campo para la actividad agrícola del

café vigente al momento de cometer la infracción, multiplicado hasta por mil, conforme lo norme el reglamento. Corresponde al Departamento de Tránsito o a la municipalidad según el caso, imponer multas y recaudar los recursos por este concepto.



Con relación a la retención de documentos, el Artículo 33 explica: "Se consideran infracciones administrativas y corresponderá al Departamento de Tránsito o a la municipalidad respectiva, a través del Juzgado de Asuntos Municipales, en su caso, retener la licencia de conducir e imponer una multa conforme el Artículo 32 de esta ley en los casos siguientes: a) Cuando al conductor se le haya resuelto la suspensión o cancelación de la licencia; b) Al conductor que hubiere acumulado tres multas sin haber hecho efectivo su pago. La licencia de conducir será devuelta al infractor una vez haya cancelado la multa impuesta".

El uso de cepos esta normado en el Artículo 34: "La autoridad de tránsito podrá emplear cepos o mecanismos similares para inmovilizar los vehículos dejados en la vía pública en lugares no autorizados para los mismos o bien para inmovilizar vehículos cuyos conductores hayan cometido otras infracciones. Los cepos se liberarán hasta que se haya cumplido con el pago de la multa, gastos y costos por la infracción cometida".

La incautación de vehículos y cosas. Es permitido mediante el Artículo 35: "El Departamento de Tránsito o la municipalidad respectiva, podrá incautar y retirar los vehículos, chatarra y demás cosas colocadas en la vía pública en lugares no

autorizados o que obstaculicen el tránsito. Estos vehículos, chatarra o cosas serán conducidos o transportados, a costa del propietario, a los depósitos autorizados para tal efecto. Además sus conductores o propietarios serán sujetos de una multa, la cual se fijará conforme esta ley y sus reglamentos.



Cuando un vehículo permanezca en la vía pública por más de treinta y seis horas esté o no bien estacionado, en funcionamiento o con desperfectos mecánicos, haya sido o no objeto de un accidente de tránsito o utilizado para hechos ilícitos, obstruyendo o no el tránsito, se considerará abandonado y se procederá conforme el párrafo anterior”.

Con relación a la disposición de bienes incautados o de vehículos abandonados. En el Artículo 37 se informa: “Los vehículos, chatarra, o cosas incautadas o vehículos dejados en la vía pública que hayan causado abandono conforme el párrafo segundo del Artículo 35 de esta ley, se venderán en pública subasta, o se adjudicarán al Ministro de Gobernación o a las municipalidades, según corresponda, si después de seis meses de haberse incluido su descripción en los avisos colocados por la autoridad de tránsito en lugares visibles y públicos de sus oficinas, nacionales, departamentales, municipales u otras según el caso, no fueren reclamados por sus propietarios o legítimos tenedores.

Los fondos recaudados integrarán los recursos privativos del Ministerio de Gobernación o de la municipalidad según el caso y dispondrán de los mismos conforme esta ley”.

Para reclamar un vehículo, chatarra o cosa, el Artículo 38 indica: "Devolución de los vehículos. Dentro de los seis meses siguientes al del primer aviso de su incautación, el propietario o legítimo tenedor deberá acreditar fehacientemente ante la autoridad, dicha condición y pagar las multas, recargos y gastos correspondientes hasta el día del efectivo retiro del vehículo, chatarra, a cosa."



Cuando no se compruebe fehacientemente la propiedad del vehículo, chatarra o cosa, la autoridad respectiva dará 'audiencia a todos los interesados y resolverá en definitiva. En contra de esta resolución se podrá interponer recurso de revocatoria, si se trata de una resolución emitida por el Jefe del Departamento de Tránsito y si se trata, del Juez de Asuntos Municipales cabrán los recursos previstos por el Código Municipal. Si no fuere posible establecer la propiedad de los vehículos, éstos pasarán, sin más trámite, a propiedad de la autoridad que los hubiera incautado, quien dispondrá de ellos en pública subasta".

Los vehículos, chatarra o cosas incautadas que no se retiren de los depósitos habilitados para tal efecto, podrán ser objeto de pública subasta. El Artículo 39, indica: "dentro del plazo señalado por esta ley y previa autorización de la autoridad superior de tránsito a cuyo cargo se encuentre tal administración, los venderá en pública subasta o los adjudicará al Ministerio de Gobernación o a las municipalidades según corresponda. Para el efecto, señalará lugar, día y hora para el remate dentro de un plazo no menor de quince días ni mayor de treinta días y publicará un aviso en el diario

oficial y en otro de mayor circulación en el país y además, lo anunciará en los lugares visibles y públicos de sus oficinas centrales y regionales” sic.



En el lugar, día y hora señalados la autoridad de tránsito, por medio de un funcionario específicamente nombrado para tal efecto, anunciará el remate, verificará si los postores hicieron un depósito no menor al quince por ciento (15%) de sus posturas, y con la asistencia del administrador del depósito, examinará las posturas y declarará fincado el remate al mejor postor, lo cual dará a conocer el administrador mencionado, durante el mismo acto.

En el acta de remate se hará constar la forma de pago y demás condiciones de adjudicación y el adquiriente deberá cumplir con todo lo pactado, tal como conste en el acta; de lo contrario perderá a favor de los fondos privativos de la autoridad de tránsito, el depósito que hubiere efectuado para pujar.

Del precio subastado del vehículo se descontaran todos los gastos ocasionados, multas y recargos y demás que correspondieren al vehículo; y el saldo ingresará a los fondos privativos de la autoridad de tránsito que los hubiera subastado. Los vehículos considerados como chatarra, la chatarra y demás cosas incautadas en la vía pública podrán ser vendidos a cualquier persona que así lo solicite, adjudicándoseles por su precio base, el cual deberá cubrir, como mínimo, los gastos, multas, recargos y demás que les pudieran corresponder y, descontados éstos, el saldo ingresará a los fondos privativos de la autoridad de tránsito que los hubiere subastado.

La suspensión de la licencia de conducir de los infractores también esta normada. El Artículo 40 reza: "El Departamento de Tránsito o la municipalidad respectiva, a través del Juzgado de Asuntos Municipales, podrá suspender la vigencia de la licencia, cuando su titular haya sido amonestado administrativamente cinco veces o multado administrativamente tres veces por infracciones cometidas contra las leyes de tránsito durante un mismo año calendario, contado a partir de la fecha de la primera infracción. La sanción administrativa de suspensión de licencia se fijará de uno a seis meses".



Asimismo, la cancelación de la licencias de conducir por el Artículo 41: "El Departamento de Tránsito podrá cancelar la licencia de conducir, cuando a su titular se le haya suspendido administrativamente dos años calendario consecutivos o tres veces en años calendario no sucesivos; o bien por orden judicial."

La duración de la sanción administrativa de cancelación de licencia podrá acordarse desde los seis meses un día hasta por un año; y la judicial, conforme las normas penales. Transcurrido el plazo administrativo o judicial de la cancelación de una licencia, el afectado podrá solicitar nueva licencia, deberá cumplir con los requisitos de toda primera licencia y contratará un seguro especial, conforme lo normen los reglamentos.

Independientemente del pago de las multas que corresponda aplicar a los infractores de las disposiciones de tránsito, estos estarán obligados a pagar los gastos

correspondientes a los servicios de cepos, grúas, depósitos y otros necesarios para la aplicación de la ley. (Artículo 42. Costo de servicios).



La autoridad de tránsito retendrá la licencia de conducir (Artículo 43) en los casos siguientes:

- a) Cuando el conductor se encuentre ebrio o bajo los efectos de drogas, estupefacientes o similares que limiten sus capacidades volitivas, físicas o mentales;
- b) Cuando se conduzca un vehículo cuyos documentos de identificación no porte el conductor o bien carezca de placa de circulación el vehículo; y
- c) Cuando se hayan producido lesiones a personas o daños a vehículos, con ocasión del tránsito. La autoridad de tránsito conducirá a la oficina de policía nacional más cercana al conductor, al vehículo y a la licencia para que ésta lo traslade a conocimiento del organismo jurisdiccional correspondiente.

6.3. El poder municipal de ordenanza judicial

El poder de ordenanza que corresponde a los municipios constituye un atributo derivado de su autonomía, la municipalización.

El diccionario de Manuel Osorio, define la municipalización como: “La explotación o prestación directa de ciertos servicios públicos por el mismo municipio.”²⁰

²⁰ Osorio Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 474

En una ponencia ante el II congreso interamericano sobre facultades legislativas Mauricio Carmona, indica: "Es evidente que si el municipio es la sociedad local políticamente organizada, hay que reconocer que esta institución político-administrativa tiene como razón de su existencia un núcleo perfectamente demarcado de necesidades colectivas, que ha de solventar directamente y de modo excluyente."²¹



Además, agrega: "Sobre los problemas derivados de tales necesidades y de los servicios creados, para satisfacerlas no puede legislar el congreso o parlamento, pues ello constituiría un exceso de poder, una extensión de sus atribuciones. Y, como no puede haber un campo de la vida civil ilegislable, esa atribución ha de corresponder lógicamente al gobierno municipal, constituido para regir y dirigir la vida local."²²

El tratadista Natalio Muratti, cuando aborda el tema de los servicios públicos municipales relacionándolos con la materia, indica: "Gracias a la municipalización, la comuna se dirige a encontrar por medio de su adaptación a las condiciones económicas y sociales del ambiente en que vive, aquellas formas más perfectas de administración y de organización, que permiten reducir el costo de robustecer su propia productividad en la explotación directa de los servicios públicos."²³

Surge en este momento, el deber de regular todo ese vasto complejo de hechos que constituye la vida municipal. Las facultades legislativas municipales que abarcan la

²¹ Carmona. Mauricio, **Facultades legislativas y reglamentarias de los municipios**. Pág. 99

²² **Ibid.** Pág.92

²³ Muratti, Natalio, **Municipalización de los servicios públicos**, Pág. 51



estructura de los órganos de gobierno local, sus funciones, los servicios que prestan, sus modos de gestión, las obligaciones que imponen, los derechos que crean, hace la potestad legislativa de los municipios en tanto que entidades autónomas.

El propio Kelsen, representante de la escuela legalista, reconoce la facultad legislativa del municipio, cuando se expresa del siguiente modo... de nuestras anteriores observaciones resulta que la ley en sentido material, no es otra cosa que la norma general. Sin embargo, existe la tendencia a no reconocer como leyes, en sentido formal, más que aquellas normas generales que proceden en ciertos órganos relativamente centrales, siempre que estos órganos sean, a ser posible, cuerpos representativos. Pero esto no pasa de ser una particularidad terminológica.

Desde el punto de vista jurídico positivo es irrelevante ese valor político preferente atribuido a unas normas sobre otras que se traduce en el lenguaje usual. Por la misma razón no existe tampoco la menor diferencia entre la ley material creada por un municipio con el nombre de carta municipal y la norma votada por un cuerpo representativo local que lleva el nombre de parlamento y a la cual se da el nombre de ley, pues nada se opondría a hablar de leyes municipales (votadas por los Ayuntamientos).

El proceso legislativo municipal es también estatal, y los órganos municipales lo son también por la misma razón que la legislación de los países es función estatal; porque

el fundamento de la validez se basa, en último término, en la Constitución, que crea la unidad del Estado.



El reconocimiento de la capacidad legislativa del municipio no supone como premisa necesaria que se le atribuyan una soberanía ni menos el desmedro de la potestad de dictar normas generales que corresponde al Estado. El municipio goza de tal capacidad en tanto que sociedad autónoma, por mandato y dentro de los límites que señala la Constitución Política de la República de Guatemala.

En los países como Francia y Alemania nacional-socialista en que la municipalidad carece o ha sido despojada de la facultad de dictar normas generales con el valor y los alcances de la ley, su papel es el de un órgano administrativo dependiente del poder central.

La potestad legislativa del municipio para ser ejercida a plenitud, debe reconocer como fuente de la Constitución del Estado. Por esa razón las llamadas pseudo funciones legislativas, tales como los actos legislativos municipales del Ecuador, las leyes locales de los ayuntamientos mexicanos y venezolanos, etc., no son verdaderas ordenanzas, porque éstas corresponden únicamente a municipalidades que tienen una esfera de competencia propia reconocida por la Constitución nacional, no modificable, por tanto, por la legislación nacional o estatal, porque entonces esa competencia legislativa queda equiparada a estas últimas.



Por tal razón, y en busca de una autonomía municipal plena, el primer Congreso Interamericano de Municipios reclamó, que en las Constituciones de los países de América se reconozca al municipio como uno de los órganos de la soberanía del pueblo y de la nación, a fin de que se consolide y desarrolle la institución municipal, sirviendo al propio tiempo de mayor cohesión a la estructura general del Estado.

El problema de la naturaleza de las ordenanzas municipales lleva a la consideración de dos cuestiones: en primer término, si las ordenanzas municipales son verdaderas leyes (de ámbito territorial limitado), y, en segundo lugar, cuál es el lugar que les corresponde dentro del cuadro jerárquico de las normas jurídicas.

Desde el punto de vista material, en tanto que normas escritas que contienen prescripciones obligatorias y generales, emanadas de los poderes que tienen capacidad para dictarlas, las ordenanzas municipales son verdaderas leyes. En su acepción meramente formal, las ordenanzas municipales serán leyes en aquellos Estados que reconocen la potestad legislativa del municipio. En los que no la reconocen serán sólo normas administrativas subordinadas en todo momento a las de carácter constitucional, legal y reglamentarias, dictadas por el Estado y su administración.

Las ordenanzas son normas que expiden los cuerpos locales con autorización de la Constitución del Estado y estatuyen sobre un campo propio de hechos que no se hallan sujetos a la regulación de las leyes ordinarias.



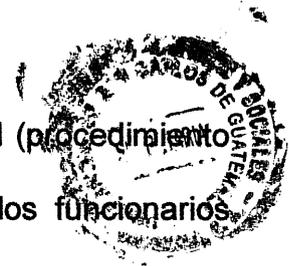
En cuanto determinan el contenido de las ordenanzas municipales, los ordenamientos jurídicos pueden clasificarse en tres grupos: unos se refieren al ámbito material de las ordenanzas en forma general e imprecisa; otros emplean el sistema taxativo y señalan las áreas objeto de la normatividad municipal, y un tercer grupo, que menciona las principales de estas áreas, pero deja abierta la posibilidad de considerar otras.

Las legislaciones de muchos Estados de Hispanoamérica, usan fórmulas tales como: asuntos de naturaleza municipal, servicios públicos de carácter local, asuntos de la sociedad local, intereses peculiares de un pueblo, necesidades del municipio, bienestar de los habitantes, prosperidad del municipio, conveniencia general de la municipalidad, etc., para determinar el ámbito de aplicación de las ordenanzas.

Las constituciones de muchos países de Latinoamérica señalan al urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal como asuntos que pueden ser establecidos por las ordenanzas municipales.

Por su parte, el profesor De Lorenzo Neto cree que constituye asuntos de derecho municipal cinco categorías de cuestiones: "a) poder de policía municipal (urbanismo, regulación de obras, seguridad pública, policía sanitaria y policía de orden público); b) régimen tributario (principios de hermenéutica fiscal, impuestos, tasas, contribuciones locales en general), c) organización administrativa (régimen administrativo, funcionarios, empleados, servicios de utilidad pública, planificación municipal); d)

dominio público municipal, y e) procedimiento administrativo municipal (procedimiento administrativo en general, de urbanismo y obras; fiscal; relativo a los funcionarios municipales)”²⁴



En términos generales, puede considerarse que, constituyen materia regulable mediante las ordenanzas municipales que se refieren: a) la estructura y funcionamiento de los órganos de gobierno municipal; b) los servicios públicos municipales y a sus modos de prestación; c) al régimen económico y financiero del municipio; y d) al poder de policía municipal.

Mario Alzamora Valdez, al respecto dice lo siguiente: “Debe tenerse en cuenta que, si bien es cierto que, en los asuntos privativos del municipio no debe intervenir el Estado, y como señala una de las conclusiones del citado Congreso de 1959, el segundo congreso iberoamericano de municipios, Lisboa, 1959.”²⁵ Alzamora Valdez, amplía estos conceptos diciendo: “La primacía de la legislación municipal en materias propias debe estar asegurada contra los excesos de poder ejecutivo o legislativo de niveles superiores de gobierno, mediante garantías establecidas por la Constitución, por los recursos jurisdiccionales adecuados existen, por otro lado, cuestiones que pueden ser normadas tanto por el Estado como por el municipio, tales como los que se refieren a la ecuación elemental primaria, salubridad, electrificación, etc., en las cuales la

²⁴ De Lorenzo Neto. **Facultades legislativas de los municipios**. Págs. 11-13

²⁵ Alzamora Valdez Mario. **Derecho municipal**. Pág. 75



competencia que asuman las respectivas entidades, dependerá de las peculiaridades legislativas de cada país”²⁶ sic

6.4. Análisis Final

Para finalizar, se puede decir que existe una serie de obstáculos que dificultan el buen desempeño de los Jueces municipales, en particular se puede destacar, la consolidación de las competencias municipales propias que figuran en el Artículo 68 del Código Municipal.

Las normas y reglamentos municipales que expiden los cuerpos locales con autorización de la Constitución del Estado y estatuyen sobre un campo propio de hechos que no se hallan sujetos a la regulación de las leyes ordinarias tienen poco peso coercitivo. Este fenómeno político-jurídico se manifiesta, en primer término, un escaso peso político de los municipios, lo que se traduce en una serie de consecuencias, como: la invasión de competencias y la debilidad de procedimientos.

La invasión por el gobierno central de competencias municipales y viceversa se da en los siguientes casos:

- a) Debido a la inexistencia de un mapeo competencial actualizado, el Ejecutivo invade competencias municipales y viceversa.
- b) Es preciso articular un cauce de participación de los municipios en el ejercicio del Organismo Ejecutivo y sus dependencias, de competencias que les afecten.

²⁶ Ibid. Págs. 218-220

La debilidad de los procedimientos judiciales ante la invasión por el gobierno central de competencias de los municipios: el contencioso-administrativo y el amparo constitucional son en la actualidad mecanismos insuficientes.



De esta cuenta, se hace necesario proponer reformas que ayuden a contribuir con el buen desempeño de los jueces municipales, para que su actuación; es decir, el conocimiento de los hechos de tránsito, y la aplicación de las normas municipales creadas para el buen funcionamiento del municipio, sea más eficaz, ya que si bien es cierto, éstos emiten resoluciones en las cuales se sancionan a pilotos que han cometido algún hecho de tránsito, éstas no son totalmente coercitivas porque deben pasar a jurisdicción de Juzgados de orden común, con lo cual se está perdiendo la aportación social de un profesional del derecho en sus funciones administrativas.

Las limitaciones legales, físicas y de origen político dificultan el accionar de los Jueces de Asuntos Municipales, por lo que es necesario ampliar su competencia, para que todo hecho de tránsito, no se ventile en los órganos jurisdiccionales de orden común, saturando a éstos con procesos que bien pueden ser resueltos por los jueces municipales, con el agregado que ellos, es decir, los jueces municipales son los primeros en conocer las circunstancias de tales hechos, teniendo una mejor perspectiva de cómo resolver u ordenar un expediente, que en muchos casos son únicamente por daños materiales de los vehículos, postes, aceras, vallas, etc., que pueden ser objeto de pago, o de una multa pecuniaria.



CONCLUSIONES



1. El juez de asuntos municipales de tránsito, es una figura de mediador entre las partes para dirimir en forma simple los asuntos sometidos a su jurisdicción y competencia.
2. Considero que los jueces de asuntos municipales no tienen facultades coercitivas, dejando desprovisto de certeza jurídica las resoluciones que emiten, específicamente en hechos de tránsito.
3. Los afectados por hechos de tránsito deben acudir a los órganos jurisdiccionales de orden común para solventar su situación, porque los jueces de asuntos municipales de tránsito carecen de poder coercitivo en las resoluciones que emiten.
4. Estimo que las resoluciones emitidas por jueces de asuntos municipales en relación a hechos de tránsito no son coercibles, ya que no pueden ser ejecutoriadas, esto ha contribuido que muchos transportistas constantemente se quejen de las violaciones a sus derechos.
5. En la ciudad de Guatemala, donde actualmente circulan más de quinientos vehículos automotores solo se cuenta con tres Juzgados de Asuntos Municipales de Tránsito.



RECOMENDACIONES



1. El Congreso de la República de Guatemala debe reformar el Código Municipal en el sentido que las resoluciones que emiten los jueces de asuntos municipales en relación a hechos de tránsito, sea coercitivo, con ello se estaría contribuyendo a descongestionar el trabajo de los demás juzgados, coadyuvando a una pronta y eficaz aplicación de justicia en hechos de tránsito.
2. Los Consejos Municipales para garantizar a los Juzgados de Asuntos Municipales independencia y autonomía en sus funciones, cuenten con un juez abogado y notario
3. Que las municipalidades asignen un presupuesto específico de acuerdo a las necesidades respectivas, para que se incremente el número de jueces municipales de tránsito y dar una mejor atención de los infractores al Reglamento de Tránsito.



ANEXOS

ANEXO I



Acuerdo de creación del Juzgado de Asuntos Municipales de Tránsito, aprobado el 23 de febrero del 1998.

EL CONSEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de la República de Guatemala, ordena que para el cumplimiento de sus disposiciones, las municipalidades podrán crear, de conformidad con la ley, su Juzgado de Asuntos Municipales, de acuerdo con sus recursos y necesidades, el que funcionará bajo órdenes directas del señor Alcalde Municipal.

CONSIDERANDO:

Que el Decreto 58-88 del Congreso de la República, dispone que corresponde exclusivamente al Consejo Municipal emitir los reglamentos y ordenanzas para la organización y funcionamiento de sus oficinas, empresas, dependencias y unidades de Servicios Administrativos, así como las demás disposiciones que garanticen la buena marcha de la administración municipal.

CONSIDERANDO:

Que la Ley de Tránsito ordena que las municipalidades, por intermedio del Juzgado de Asuntos Municipales, podrá imponer a las personas, conductores y propietarios de vehículos, las sanciones administrativas que la misma ley señala.

CONSIDERANDO:

Que el Organismo Ejecutivo, mediante el Acuerdo Gubernativo correspondiente, transfirió a la Municipalidad de Guatemala las facultades inherentes de la autoridad de



Asuntos Municipales para el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de tránsito.

POR TANTO:

Con fundamento en lo considerado, leyes citadas y lo que para el efecto preceptúan los artículos 253, 254, 259, de la Constitución Política de la República de Guatemala; 2, 3, 6, 7, 11, 30, 39, 40, 41, 52, 53, 60, 61, 62, 69, 81, 83, 84, 99, 109, 110, 133, 134, 135, 136, del Código Municipal.

ACUERDA:

Artículo 1º. CREACION DEL JUZGADO DE ASUNTOS MUNICIPALES DE TRANSITO.

Se crea el Juzgado de Asuntos Municipales de Tránsito, el cual dependerá directamente del señor Alcalde Municipal.

Artículo 2º. COMPETENCIA. El Juez de Asuntos Municipales de Tránsito, tendrá competencia exclusivamente para conocer asuntos relacionados en materia de tránsito en todo el ámbito territorial del municipio de Guatemala; aplicando para los efectos legales consiguientes las normas del Decreto 58-88 del Congreso de la República; la Ley de Tránsito y su Reglamento; así como las ordenanzas y reglamentos municipales que regulen la materia.

Artículo 3º. REQUISITOS PARA SER JUEZ DE ASUNTOS MUNICIPALES DE

TRANSITO. Para ser Juez de Asuntos Municipales de Tránsito se requiere lo siguiente:

- a) Ser guatemalteco de origen, de conformidad con lo que preceptúa el artículo 144 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- b) Ser persona de reconocida honorabilidad e idoneidad.
- c) Estar en el goce de sus derechos políticos.

d) Preferentemente abogado y notario, colegiado activo o estudiante de las facultades de derecho de las universidades del país, que hubiere cursado y aprobado los derechos administrativos y procesales de pensum de estudios vigentes en ellas, y en su defecto, haber sido apto, en la forma con los requisitos requeridos para ser juez de paz de los tribunales de justicia.



Artículo 4°. ORGANIZACIÓN. El Juzgado de Asuntos Municipales de Tránsito, es una dependencia municipal dentro del organigrama administrativo de la municipalidad de Guatemala y se organizará con las unidades que sean necesarias.

Artículo 5°. PRESUPUESTO DEL JUZGADO DE ASUNTOS MUNICIPALES DE TRANSITO. En el presupuesto asignado al Juzgado de Asuntos Municipales de Tránsito, figurarán los sueldos y salarios del personal, así como los demás gastos necesarios para su buen funcionamiento; quedando encargada la Dirección Financiera Municipal de realizar las operaciones contables y las transferencias presupuestarias que fueren procedentes.

Artículo 6°. VIGENCIA. El presente acuerdo entra en vigor el mismo día de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN SALON DE SESIONES "MIGUEL ANGEL ASTURIAS" DEL PALACIO MUNICIPAL, A LOS VEINTITRES DIAS DEL MES DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.

Lic. OSCAR JOSE RAFAEL BERGER PERDOMO

ALCALDE

LIC. JORGE RAUL ARROYAVE REYES

SECRETARIO



ANEXO II

Acuerdo que incremento el número de los Juzgados de Asuntos Municipales de Tránsito de la ciudad de Guatemala.



Consejo Municipal

Acuerdo No. COM-005-04

EL CONSEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE GUATEMALA

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de la República de Guatemala, ordena que para el cumplimiento de sus disposiciones, las Municipalidades podrán crear, de conformidad con la ley, su Juzgado de Asuntos Municipales, de acuerdo con sus recursos y sus necesidades, el que funcionará bajo órdenes directas del Alcalde Municipal.

CONSIDERANDO

Que el Código Municipal, dispone que para la ejecución de sus ordenanzas, el cumplimiento de sus reglamentos y demás disposiciones, la municipalidad podrá crear según sus recursos y necesidades, los Juzgados de Asuntos Municipales que estime convenientes.

CONSIDERANDO

Que la Ley de Tránsito Decreto No. 132-96 del Congreso de la República, ordena que las municipalidades, por intermedio del Juzgado de Asuntos Municipales, podrán imponer a las personas, conductoras y propietarios de vehículos, las sanciones administrativas que la misma ley señala, cuando esta competencia les sea otorgada.

CONSIDERANDO

Que el Organismo Ejecutivo, mediante acuerdo Gubernativo No. 67-98 del 11 de febrero de 1998, transfirió a la municipalidad de Guatemala las facultades inherentes a la autoridad de tránsito en el municipio de Guatemala.



CONSIDERANDO

Que mediante el Acuerdo Municipal de fecha veintitrés de febrero de mil novecientos noventa y ocho, se creó el Juzgado de Asuntos Municipales de Tránsito.

CONSIDERANDO

Que ante el crecimiento de la cantidad de vehículos que circulan en la ciudad de Guatemala, se hace necesario incrementar el número de Juzgados de Asuntos Municipales de Tránsito, para la atención de los infractores al Reglamento de Tránsito.

POR TANTO

Con fundamento en lo considerado, leyes citadas y lo que para el efecto preceptúan los artículos 253, 254, 259 de la Constitución Política de la República de Guatemala, 3, 5, 7, 9, 33, 35, inciso i), 42, 52, 53, 70, 79, 161 y 162 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República.

ACUERDA

Modificar el Acuerdo del Consejo Municipal del veintitrés de febrero de mil novecientos noventa y ocho.

Artículo 1º. Se reforma el artículo 1, el cual queda así:

“Artículo 1. Creación de los Juzgados de Asuntos Municipales de Tránsito.



Para ejercer de forma más adecuada la competencia del Tránsito en el municipio de Guatemala se crean los Juzgados Primero, Segundo y Tercero de Asuntos Municipales de Tránsito, los cuales dependerán directamente del Alcalde Municipal”.

Artículo 2. Se ratifica en todo su demás contenido el Acuerdo emitido por el Consejo Municipal con fecha veintitrés de febrero de mil novecientos noventa y ocho, que contiene la creación del Juzgado de Asuntos Municipales de Tránsito.

Artículo 3. El presente acuerdo entra en vigor inmediatamente y deberá ser publicado en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALON DE SESIONES “MIGUEL ANGEL ASTURIAS” DEL PALACIO MUNICIPAL , A LOS VEINTICINCO DIAS DEL MES DE FEBRERO DEL AÑO DOS MIL CUATRO.

Alvaro Arzú

Alcalde Municipal

Lic. Héctor Adolfo Cifuentes Mendoza

Secretario Municipal



ANEXO III

Propuesta de anteproyecto de reforma al Código Municipal



En tal sentido se propone la siguiente:

ORGANISMO LEGISLATIVO

“DECRETO No. _____”

El Congreso de la República de Guatemala,

CONSIDERANDO

Que este Organismo Legislativo, con fecha uno de julio de dos mil dos, emitió el Decreto Número 12-2002, por medio del cual Decreta el Código Municipal.

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 77 de la Constitución Política de la República de Guatemala, las estadísticas han demostrado un gran incremento de hechos de tránsito que no son resueltos por los jueces municipales, y son remitidos a los juzgados de orden común, lo que ha producido inevitablemente el atraso de los mismos en perjuicio de la pronta y cumplida administración de justicia; por consiguiente se hace necesario para hacer más eficaz el trámite de los procesos, así como su distribución, modificar lo relativo a la competencia por razón de la materia para los jueces de asuntos municipales, para que conozcan y resuelvan todos los hechos de tránsito.

POR TANTO

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171, literal a) de la Constitución Política de la República.

DECRETA



La siguiente:

REFORMA DEL ARTICULO 170 DEL CODIGO MUNICIPAL

ARTÍCULO 1. Se reforma el artículo 170 el cual queda así:

ARTICULO 170. Resolución del expediente. Agotada la investigación, el juez de asuntos municipales dentro de los quince (15) días hábiles dictará la resolución final, en la que hará un resumen de los hechos, valorando las pruebas y con fundamento en ello, y conforme a derecho, aplicará las sanciones correspondientes, si procediere. Toda sanción emitida por el Juez de Asuntos Municipales es de carácter coercitivo, en hechos de tránsito.

ARTÍCULO 2. Todos los asuntos de naturaleza municipal con relación a hechos de tránsito, que se encuentren en trámite, a la fecha de vigencia de la reforma al artículo 170 del Código Municipal, seguirán siendo sustanciales, hasta su fenecimiento, por los juzgados que conocen de ellos en la actualidad.

ARTICULO 3. El presente Decreto entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

PASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN. DADO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA A LOS _____DÍAS DEL MES DE_____ DEL AÑO DOS MIL_____ Presidente _____ Secretario _____ Secretario _____

BIBLIOGRAFÍA



- ALZAMORA VALDEZ, Mario. **Derecho municipal**. Buenos Aires, Argentina: (s.e.) 1981.
- BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo**. t I, Buenos Aires, Argentina: Ed. La Ley, 1947.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 1t. Argentina: Ed. Heliasta, 1996.
- CALDERÓN MORALES, Hugo H. **Derecho procesal administrativo**. 2ª. ed. Guatemala: Ed. Llerena, 1999.
- CARMONA, Mauricio, **Facultades legislativas y reglamentarias de los municipios**. Ponencia ante el II Congreso Interamericano de 1959. (s.l.i.), (s.e.), 1959.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 11ª. ed. Guatemala: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1999.
- GARCIA OVIEDO, Carlos, **Derecho administrativo**, Ed. Casa Enriga Martínez, Useros. ELSA. Sexta edición, Madrid España. 1957.
- DE LORENZO Neto. **Facultades legislativas de los municipios**. (s.l.i.), (s.e.), (s.f.) 1977.
- Editorial Océano. S.L. **Diccionario ilustrado océano de la lengua española**. España: Ed. Océano, 2002.
- FUNDACIÓN TOMÁS MORO. **Diccionario de la real academia española**. España, 2002.
- FRAGA, Gabino, **Derecho administrativo**. Ed. Porrúa. México, D.F. 1985.
- MEZA DUARTE, Eric. **Breve introducción al derecho administrativo guatemalteco**. 3ra. ed. Guatemala: Ed. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 1991.
- MURATTI, Natalio. **Municipalización de los servicios públicos**. Buenos Aires, Argentina: (s.e.), 1928.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1980.
- PRAT, Julio A. **Derecho administrativo**. Montevideo, ACALI Ed. Montevideo, 1982.

Legislación:

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

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

Código Procesal Civil y Mercantil. Decreto Ley número 107, Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, 1963.

Ley de Servicio Municipal. Decreto número 1-87 del Congreso de la República de Guatemala, 1987.

Ley General de Descentralización. Decreto número 14-2004 del Congreso de la República de Guatemala, 2004.

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

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, 1996.

Ley Preliminar de Regionalización. Decreto número 70-86 del Congreso de la República de Guatemala, 1986.

Reglamento de Tránsito. Acuerdo Gubernativo número 273-98 del Organismo Ejecutivo de Guatemala, 1998.

