

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

**LA TRANSMISIÓN DE LOS DERECHOS PARA LA PRESTACIÓN
DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO POR MEDIO DE
MOTO TAXIS O VEHÍCULOS DE TRES RUEDAS, SIN EL
CONSENTIMIENTO DEL CONCESIONANTE**

GLADYS ARACELY SÁNCHEZ CONTRERAS

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2012

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

**LA TRANSMISIÓN DE LOS DERECHOS PARA LA PRESTACIÓN
DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO POR MEDIO DE
MOTO TAXIS O VEHÍCULOS DE TRES RUEDAS, SIN EL
CONSENTIMIENTO DEL CONCESIONANTE**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

GLADYS ARACELY SÁNCHEZ CONTRERAS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, octubre de 2012

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

DECANO: Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II: Lic. Mario Ismael Aguilár Elizardi
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V: Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Luis Efraín Guzmán Morales
Vocal: Lic. Guillermo Rolando Díaz
Secretario: Lic. Ronald Manuel Colindres Roca

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Adrián Antonio Miranda Pallez
Vocal: Licda. Leonel Armando López Mayorga
Secretaria: Licda. Rosa Corea Villeda

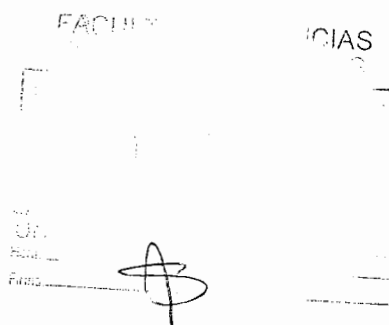
RAZÓN: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis" (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.)



Licenciado Carlos Humberto Hernández Rubio
Abogado y Notario
5a. Avenida 4-23 zona 1
Mazatenango, Suchitepéquez.
Tel. 7867-9947

Mazatenango, Suchitepéquez, 07 de mayo de 2012.

Señor
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Lic. Luis Efraín Guzmán Morales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Presente.



Respetable Lic. Guzmán Morales:

Mediante oficio de fecha veintiocho de febrero del año dos mil doce, emitido por la unidad a su cargo, fui nombrado como asesor del trabajo de tesis elaborado por la estudiante: GLADYS ARACELY SÁNCHEZ CONTRERAS, intitulado "LA TRANSMISIÓN DE LOS DERECHOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO POR MEDIO DE MOTO TAXIS O VEHÍCULOS DE TRES RUEDAS, SIN EL CONSENTIMIENTO DEL CONCESIONANTE".

Hago de su conocimiento que procedí a asesorar dicho trabajo, y de conformidad con lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, he considerado lo siguiente:

1. El contenido de la investigación es de carácter científico, porque representa de forma adecuada la transmisión de los derechos que mediante una concesión se adquieren para la prestación de un servicio público, asimismo, es un trabajo de contenido técnico por la forma en que se estructura la exposición de los temas incluyendo los aspectos más importantes de cada uno;
2. Los métodos de investigación utilizados se aplicaron correctamente, destacándose la utilización del analítico, sintético, deductivo, inductivo y el científico, también se emplearon varias técnicas, la bibliográfica, hemerográfica, cibergráfica, jurídica o legislativa y la personalizada, siendo todas de gran utilidad para la obtención de información de las distintas fuentes;



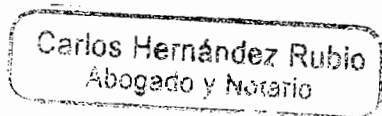
3. La redacción presenta un alto contenido de terminología jurídica debido a la naturaleza del tema;
4. El trabajo desarrollado es importante al demostrar que debido al crecimiento acelerado de la población y a las circunstancias económicas, las personas, especialmente de escasos recursos, se ven obligadas a la utilización de los vehículos de tres ruedas o moto taxis, teniendo una contribución científica significativa al analizar la norma jurídica que establece el otorgamiento de concesiones e integrar aspectos doctrinarios, y evidenciar la inobservancia de la ley por parte de la Municipalidad de San Francisco Zapotitlán, departamento de Suchitepéquez en la prestación del servicio público de transporte de esta clase de vehículos;
5. Las conclusiones son certeras y llenan los requisitos para esta clase de investigación, igualmente las recomendaciones propuestas son de utilidad para que la prestación del servicio de transporte público de vehículos de tres ruedas, pueda prestarse de una forma más ordenada y con un mejor control del mismo y;
6. La bibliografía se refiere a los temas y subtemas tratados en la tesis.

Por lo anteriormente expuesto, considero que el trabajo de investigación desarrollado cumple satisfactoriamente los requisitos que exige el Normativo respectivo y consecuentemente emito **dictamen favorable**.

Sin otro particular, me suscribo de Ud. como su atento y seguro servidor.

Atentamente,

Lic. Carlos Humberto Hernández Rubio
Abogado y Notario
Colegiado No. 2,196





FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, diecisiete de mayo de dos mil doce.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A): **MARCO VINICIO SALAZAR GORDILLO**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **GLADYS ARACELY SÁNCHEZ CONTRERAS**, CARNÉ NO. 200140812, intitulado: **"LA TRANSMISIÓN DE LOS DERECHOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO POR MEDIO DE MOTO TAXIS O VEHÍCULOS DE TRES RUEDAS, SIN EL CONSENTIMIENTO DEL CONCESIONANTE"**

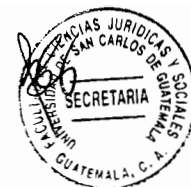
Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración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


M. A. LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
LEGM/aefg.



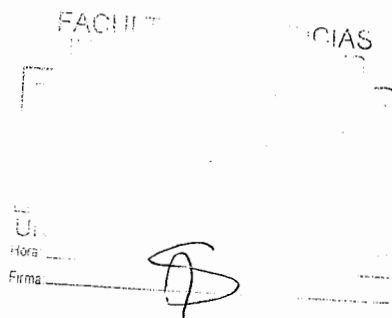
Asesoría y Consultoría Jurídica.
Lic. Marco Vinicio Salazar Gordillo
Abogado y Notario
5ª. Avenida 3-43 zona 1
Mazatenango, Suchitepéquez.
Teléfonos: 78722184 - 41275498



Mazatenango, Suchitepéquez, 10 de Julio de 2012

Señor
Jefe de La Unidad de Asesoría de Tesis
Lic. Luis Efraín Guzmán Morales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Ciudad de Guatemala.

Respetable Licenciado Guzmán Morales:



Atentamente informo a Usted, que conforme el nombramiento de fecha diecisiete de Mayo del año dos mil doce, que me hiciera la Unidad a su cargo, procedí a revisar el trabajo de tesis elaborado por la estudiante GLADYS ARACELY SÁNCHEZ CONTRERAS, intitulado "LA TRANSMISIÓN DE LOS DERECHOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO POR MEDIO DE MOTO TAXIS O VEHÍCULOS DE TRES RUEDAS, SIN EL CONSENTIMIENTO DEL CONCESIONANTE, por lo que hago de su conocimiento:

1. Que la tesis en mención, efectivamente tiene un carácter científico y técnico, el primero porque se sirve de la ciencia jurídica al estudiar el otorgamiento de concesiones para la prestación de un servicio público, y el segundo, porque la realización de la misma tiene los requisitos que se establecen para su elaboración, además de que su contenido tiene una estructura lógica y se enfocan los puntos de derecho tanto sustantivos, adjetivos y administrativos;
2. Los métodos analítico y sintético se aplicaron al estudiar la transmisión de los derechos otorgados en concesiones para la prestación del servicio de transporte público de los vehículos de tres ruedas, también el deductivo e inductivo al extraer razonamientos de los hechos generales para llegar a conclusiones particulares y viceversa; y, el científico al adquirir los conocimientos del otorgamiento de las concesiones y aplicarlos en la práctica; así mismo, la técnica bibliográfica se aplicó mediante el análisis de las doctrinas de diferentes juristas; la hemerográfica, al investigar diferentes periódicos, la cibergráfica, consultando diferentes páginas de internet, la jurídica o legislativa se utilizó al analizar las normas jurídicas relacionadas; la personalizada al recabar información en forma directa.

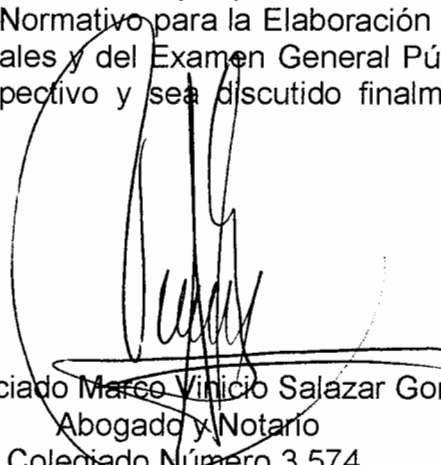
Asesoría y Consultoría Jurídica.
Lic. Marco Vinicio Salazar Gordillo
Abogado y Notario
5ª. Avenida 3-43 zona 1
Mazatenango, Suchitepéquez.
Teléfonos: 78722184 - 41275498



3. La redacción presenta un lenguaje técnico adecuado propio de los profesionales del derecho y fue corregida en donde se consideró necesario;
4. La contribución científica que se aporta es de verdadera importancia, puesto que se pretende que la Comuna del Municipio de San Francisco Zapotitlán, Departamento de Suchitepéquez, regularice la prestación del servicio público de transporte sobre vehículos de tres ruedas, emitiendo el Reglamento necesario, para así ejercer un Control adecuado, mejorar dicho servicio y esencialmente percibir las Arcas Municipales los ingresos económicos que efectivamente le corresponde;
5. Al respecto de las Conclusiones de la investigación me parece que son meritorias de discusión en el ámbito jurídico, dado que comparto los argumentos vertidos por la autora y las mismas se encuentran estructuradas de acuerdo al resultado de la investigación y están debidamente fundamentadas; por otro lado, en cuanto a las Recomendaciones cabe decir que plantean posibles soluciones a la problemática evidenciada en el servicio de transporte público de los vehículos de tres ruedas, por lo que brindan una valiosa contribución; y,
6. La bibliografía utilizada se ajusta al trabajo de investigación realizado y se presenta de conformidad con las reglas pertinentes.

En virtud de lo anteriormente expuesto, apruebo el trabajo que he revisado y en consecuencia emito dictamen favorable, ya que el mismo cumple con los requisitos que exige el artículo: 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, siendo procedente que continúe el trámite respectivo y sea discutido finalmente ante el Honorable Tribunal Examinador.

Deferentemente;



Licenciado Marco Vinicio Salazar Gordillo
Abogado y Notario
Colegiado Número 3,574.

LICENCIADO
Marco Vinicio Salazar Gordillo
ABOGADO Y NOTARIO



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, 10 de septiembre de 2012.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante GLADYS ARACELY SÁNCHEZ CONTRERAS, titulado LA TRANSMISIÓN DE LOS DERECHOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO POR MEDIO DE MOTO TAXIS O VEHÍCULOS DE TRES RUEDAS, SIN EL CONSENTIMIENTO DEL CONCESIONANTE. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyrc

Lic. Ayrán Ortiz Orellana
DECANO



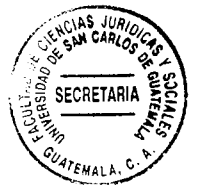
Rosario





DEDICATORIA

- A DIOS:** Padre, Hijo y Espíritu Santo. A él sea la gloria. Porque él no deja esfuerzo sin recompensa. Mil y humildes gracias bendito y santo Dios por lo que has hecho en mí.
- A LA VIRGEN MARÍA:** Gracias madre celestial por ser intercesora ante tu amado hijo Jesús.
- A MIS PADRES:** Luciano Sánchez y Gloria Elizabeth Contreras Soto. Gracias por su ejemplo, amor, sabiduría, confianza y apoyo incondicional para el logro de esta meta. Que su esfuerzo sea parcialmente recompensado hoy.
- A MIS HERMANOS:** Erick, Axel, Mirna, Geovani y Vilma, por su confianza, apoyo y por ser ejemplo de superación en mi vida.
- A MI ESPOSO:** Néstor Méndez, gracias cielo, por tu amor, comprensión y apoyo incondicional y por ser el compañero idóneo para mi vida.
- A MI HIJA:** Camila Elizabeth, eres fuente de inspiración mi vida. Este triunfo y mi corazón son tuyos. Te amo.
- A MIS TIAS Y TIOS:** Carlos, Carlota, Rolando y Marco Tulio (†). Con profundo respeto y cariño.
- A MIS SOBRINOS:** Erick Rolando, Ramiro, María Regina, Axel, Alejandro, Jimena, Mariam, Rebeca, Efraín y en especial a José Daniel. Gracias por todos los momentos de alegría compartidos.
- A MIS ABUELOS:** Luciano Sánchez (†), Celsa Sánchez (†), Carlos Contreras (†), Luis Castillo (†) y Zenaida Soto Obregón. Gracias abuelita por su amor, sabiduría y apoyo siempre.



A TODA MI FAMILIA:

Por su cariño, en especial a mi cuñada Amparito.

A MIS AMIGOS:

Prisci, Yeni, Alejandrina, Martita, Evelyn Tellez, Evelyn Romero, Lorena, Eva, Blanquita, Anya, Emilza, Antonio, Juan José, Axel, Salvador, Ricardo y todos los compañeros de estudio. Gracias por los gratos momentos compartidos.

A MIS MAESTROS:

Por haberme compartido sus conocimientos, los cuales fueron indispensables para mi formación académica; en especial a Carlos Humberto Hernández Rubio, por su asesoría.

A MI ALMA MATER:

Universidad de San Carlos de Guatemala, por educarme en sus aulas, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

ÍNDICE

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

CAPÍTULO I

| | |
|--|----|
| 1. La administración pública municipal..... | 1 |
| 1.1. Sistemas de gobierno municipal..... | 2 |
| 1.2. Sistemas de gobierno municipal en Guatemala..... | 3 |
| 1.3. La autonomía municipal y la Constitución Política de la República de Guatemala | 4 |
| 1.4. Organización administrativa municipal guatemalteca..... | 9 |
| 1.5. El Concejo Municipal..... | 9 |
| 1.5.1. Competencias generales | 12 |
| 1.5.2. Comisiones..... | 15 |
| 1.6. El alcalde municipal..... | 16 |
| 1.6.1. Atribuciones y obligaciones | 17 |
| 1.7. Concejales y síndicos..... | 19 |
| 1.7.1. Atribuciones y deberes..... | 18 |
| 1.8. Alcaldías indígenas, comunitarias o auxiliares..... | 20 |

CAPÍTULO II

| | |
|--------------------------------|----|
| 2. Los servicios públicos..... | 23 |
|--------------------------------|----|

| | | |
|-------|---|----|
| 2.1. | Origen de la idea del servicio público..... | 23 |
| 2.2. | Principales vertientes teóricas de la noción de servicio público..... | 24 |
| 2.3. | Generalidades del servicio público..... | 26 |
| 2.4. | Elementos del servicio público..... | 28 |
| 2.5. | Definición de servicio público..... | 29 |
| 2.6. | Criterios para determinar el carácter público de un servicio..... | 30 |
| 2.7. | Características del servicio público..... | 31 |
| 2.8. | Reconocimiento de normas legales y tribunales específicas para la resolución de controversias..... | 34 |
| 2.9. | Clasificación de los servicios públicos | 36 |
| 2.10. | La remuneración al prestador del servicio público | 38 |
| 2.11. | El servicio público municipal..... | 39 |
| | 2.11.1. Aspectos generales de los servicios públicos municipales..... | 39 |
| | 2.11.2. Formas de gestión de los servicios públicos municipales..... | 40 |

CAPÍTULO III

| | | |
|------|---|----|
| 3. | El transporte público..... | 49 |
| 3.1. | Definición..... | 49 |
| 3.2. | Clasificación del transporte..... | 50 |
| 3.3. | El transporte colectivo en la división del servicio público | 50 |
| 3.4. | El contrato de transporte..... | 52 |
| 3.5. | Los vehículos de tres ruedas..... | 55 |

| | | |
|------|--|----|
| 3.6. | Breve análisis del Decreto número 132-96 del Congreso de la República Ley de Tránsito..... | 58 |
| 3.7. | Autoridad encargada del control y supervisión de los vehículos de tres ruedas..... | 61 |

CAPÍTULO IV

| | | |
|------|---|----|
| 4. | Concesiones..... | 63 |
| 4.1. | Definición..... | 65 |
| 4.2. | Naturaleza jurídica de la concesión del servicio público..... | 66 |
| 4.3. | Principios de la concesión administrativa..... | 66 |
| 4.4. | Otorgamiento de las concesiones en Guatemala..... | 69 |
| 4.5. | Elementos de la concesión del servicio público..... | 69 |
| 4.6. | Derechos y obligaciones del concedente y concesionario..... | 76 |
| | 4.6.1. Derechos o prerrogativas del concedente..... | 76 |
| | 4.6.2. Obligaciones del concedente..... | 77 |
| | 4.6.3. Derechos del concesionario..... | 77 |
| | 4.6.4. Obligaciones del concesionario..... | 78 |
| 4.7. | Extinción de la concesión del servicio público..... | 79 |
| 4.8. | Otras causas de extinción de la concesión..... | 82 |
| 4.9. | Control y vigilancia de los servicios públicos municipales..... | 82 |

CAPÍTULO V

| | |
|--|-----|
| 5. Partes involucradas en la transmisión de las concesiones del servicio de transporte público de moto taxis en el municipio de San Francisco Zapotitlán, departamento de Suchitepéquez..... | 85 |
| 5.1. La Municipalidad..... | 87 |
| 5.2. Los concesionarios..... | 92 |
| 5.3. Asociación de propietarios de moto taxis..... | 96 |
| 5.4. Particulares que adquieren el servicio..... | 98 |
| 5.5. Importancia del derecho de la municipalidad de adquirir nuevamente el servicio..... | 99 |
| CONCLUSIONES | 105 |
| RECOMENDACIONES | 107 |
| BIBLIOGRAFÍA | 109 |



INTRODUCCIÓN

La presente investigación es de gran importancia para el derecho administrativo, ya que en la actualidad, los múltiples deberes del Estado y del municipio les impiden desempeñarlos, con sólo el uso de sus propios medios y recursos, lo cual abre la posibilidad de la delegación de algunas de sus actividades, a favor de particulares, mediante el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos.

El municipio de San Francisco Zapotitlán, departamento de Suchitepéquez, no cuenta con vehículos de transporte público colectivo para el traslado de las personas, esto ha obligado a la Comuna del lugar a otorgar concesiones del servicio público de transporte a los vehículos de tres ruedas, popularmente denominados moto taxis o tuk tuk. Sin embargo, cuando las personas que han adquirido la calidad de concesionarios ya no siguen prestando el servicio, no regresan a la municipalidad dicho servicio, sino que lo otorgan a otro particular, sin intervención de la municipalidad, lo que ha provocado un desorden en la prestación del servicio y ha permitido que la municipalidad deje de percibir ingresos, al no ser ésta quien otorgue nuevamente el servicio.

El Artículo 74 del Código Municipal preceptúa la facultad que tienen las municipalidades para otorgar a personas individuales o jurídicas, la concesión de la prestación de servicios públicos municipales, y el Artículo 75 del mismo cuerpo legal, regula otras condiciones de la concesión, entre ellas, el inciso d) norma, el derecho de la municipalidad de adquirir el servicio gratuitamente o previa indemnización, según sea la naturaleza y condiciones en las que la misma se otorgó. En virtud de lo que la ley establece es necesario determinar si la municipalidad de San Francisco Zapotitlán, departamento de Suchitepéquez, cumple con lo establecido en la ley, lo que se comprobó a través de las partes involucradas y por medio de la hipótesis, al analizar las consecuencias de la transmisión de los derechos de transporte público de moto taxis, otorgados mediante concesiones por la municipalidad en mención, que se transfieren entre el concesionario y un particular, sin la autorización de la comuna, y que se le perjudica al dejar de percibir ingresos económicos que legalmente le



corresponden, y se deja de llevar un control estricto sobre la regulación, control y vigilancia de quiénes o cómo se presta el servicio concesionado.

El objetivo de investigar este tema, ha sido demostrar la importancia de que la municipalidad haga uso del derecho de adquirir nuevamente el servicio, lo que se logró en el desenvolvimiento del trabajo.

Esta informe de investigación, expone la transmisión de las concesiones del servicio de transporte público de moto taxis así: en el capítulo I, la administración pública municipal; capítulo II, los servicios públicos; capítulo III, el transporte público; capítulo IV, concesiones; capítulo V, partes involucradas en la transmisión de las concesiones del servicio de transporte público de moto taxis en San Francisco Zapotitlán, departamento de Suchitepéquez.

La teoría que se sustentaba sobre la transmisión de las concesiones de servicio de transporte público de moto taxis se verificó al establecer que la municipalidad si interviene en la transmisión que se da entre el concesionario y un particular, y no hace uso de la facultad que la ley le otorga del derecho de adquirir nuevamente el servicio.

Se emplearon los métodos analítico y sintético al analizar las condiciones en que se deben otorgar las concesiones; el método deductivo para presentar los temas; el método inductivo para comprobar la hipótesis de la investigación; el método científico al adquirir los conocimientos y aplicarlos en la práctica. La investigación se divide en dos aspectos: el jurídico doctrinario, donde se recopiló información utilizando las técnicas, bibliográfica, hemerográfica, cibergráfica, jurídica o legislativa y la inaplicación de la ley en el tema de concesiones por parte de la municipalidad de San Francisco Zapotitlán, departamento de Suchitepéquez, mediante la técnica personalizada.

Por lo expuesto, el autor, al investigar este tema, busca ilustrar la importancia de observar la ley en el tema de concesiones, esperando sea útil, a quien por estudios o ejercicio profesional necesite conocer del mismo.



CAPÍTULO I

1. La administración pública municipal

La importancia de la administración pública municipal, se debe analizar desde el punto de vista de la naturaleza de la organización del Estado, en virtud de que el municipio constituye una de las formas que el Estado tiene para lograr la descentralización del servicio público, dejando desde este punto de vista a la administración municipal como una forma de organización, en la que los propios habitantes establezcan sus propias necesidades y las llenen, a través de su propio gobierno municipal.

La administración pública comienza en la reunión de las condiciones necesarias para un mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes, el bienestar general y material de todos, y el municipio como institución, constituye la instancia más importante para el cumplimiento de estas finalidades propias del Estado. "La administración municipal es la que se encarga del gobierno en el municipio, y las actividades administrativas comunales son dentro de una fórmula general, todas aquellas que necesariamente deben ejercer las administraciones municipales para la satisfacción de los intereses locales, es decir lo que concierne en forma directa o indirecta a todos los habitantes del municipio, pues la importancia del mismo, radica en la necesidad de descentralizar la administración pública".¹

¹ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Pág. 226.

1.1. Sistemas de gobierno municipal

Los Estados modernos tienen la gran tendencia de lograr la descentralización de la administración pública y en buena medida los municipios llevan esta tendencia a través de la autonomía. Los principales sistemas de gobierno municipal son los siguientes:

- Sistema de democracia directa: En este sistema el poder municipal de gestión corresponde a los vecinos, quienes los ejercen directamente en las asambleas que se les conoce como cabildo abierto.
- Sistema de democracia representativa: La representación de los vecinos se encuentra encomendada a los órganos representativos de la comunidad, a través de un órgano colegiado donde la máxima autoridad elige al alcalde o intendente en una forma interna.
- Sistema democrático, colegial o inglés: Este sistema tiene su fundamento y base en la opinión pública, externada por el sufragio, centro de acción de gobierno en el ayuntamiento o Concejo Municipal, que es directamente designado por el cuerpo electoral, siendo el depositario de la soberanía local y del que recibe todo impulso la vida municipal. El alcalde mayor, es el designado por el concejo o ayuntamiento únicamente para presidirlo y llevar su representación.
- Sistema democrático de separación de poderes o sistema francés: En este sistema existe una verdadera separación de poderes; se observa una diferencia orgánica de



competencias, que consisten en que el municipio es una corporación regida por las autoridades que son designadas por el concejo electoral, tiene una base democrática por motivo que del pueblo recibe el mandato municipal y de él reciben la investidura sus representantes. Está integrado por el alcalde y adjuntos consejeros, quienes constituyen el órgano ejecutivo de la comunidad municipal.

- Sistema autoritario o alemán: Este sistema nace de la realidad política del Estado alemán y es por esencia autoritario. Responde a la conciencia antidemocrática del Estado alemán, su base reside en la acción oficial, poder que viene de arriba, derivada de una burocracia especializada. Está integrado por el concejo, el magistral y el burgo maestro (alcalde). El concejo es el cuerpo deliberante, el burgo maestro era el que asumía la autoridad ejecutiva y le asistía en ella el magistral.

1.2. Sistemas de gobierno municipal en Guatemala

Haciendo un análisis de los sistemas de gobierno municipal, podemos afirmar que Guatemala cuenta con el sistema de gobierno de democracia representativa, porque sus órganos son designados por medio de sufragio, en donde quedan representados todos los sectores de su población; y en lo que se refiere a la distribución de sus facultades, toma como base el sistema democrático de separación de poderes o sistema francés, que es el que se adecúa más al desarrollo de la administración municipal moderna. Existen dos clases de órganos de la administración municipal, obligatorios y que de ellos depende toda la actividad administrativa municipal, estos son:



- Órgano deliberante: es pluripersonal y es denominado concejo o ayuntamiento, siendo por naturaleza deliberante. Está integrado por el número de miembros que determinan las leyes de cada país de acuerdo con su sistema constitucional; cuenta con el poder de decisión tanto en lo que se refiere a la emisión de reglamentos y ordenanzas como en lo que respecta a los que obligan a la comuna.
- Órgano ejecutivo: es unipersonal, denominado así, por ser el que ejecuta la voluntad del órgano deliberante, así como la del mismo, en ciertos aspectos.

1.3. La autonomía municipal y la Constitución Política de la República de Guatemala

Con la finalidad de atribuir seguridad jurídica en la actuación de la administración pública municipal a la que la Constitución Política de la República de Guatemala le otorga autonomía, existen características que se han destacado del contenido del principio constitucional de la autonomía municipal, las cuales son las siguientes:

- La autonomía municipal excluye los controles administrativos de oportunidad de otras administraciones públicas sobre la actividad de los municipios, y únicamente serán admisibles los controles de legalidad realizados por los tribunales y perfectamente determinados en la legislación de régimen local: Esta exclusión radical de controles administrativos sólo la garantiza la autonomía local, cuando los municipios actúan ejerciendo competencias propias y no cuando realizan



competencias delegadas por el Estado, como las previstas en el Artículo: 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

- Autonomía municipal como garantía de un mínimo de competencias: La legislación municipal y sectorial del Estado son las encargadas de desarrollar el principio de autonomía y, en consecuencia, atribuir competencias a los municipios para gestionar actividades y servicios en el ámbito de los intereses locales.
- Autonomía y capacidad de auto organización: Las administraciones autónomas han de poder desarrollar mediante sus propios reglamentos y ordenanzas, la estructura orgánica y funcional más adecuada a sus necesidades singulares.
- Autonomía y suficiencia económica: La Constitución Política de La República de Guatemala, establece que las haciendas municipales deberán disponer de recursos para poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios al municipio y establece también las limitaciones derivadas del principio de legalidad tributaria para la fijación de tributos por parte del municipio. Además también establece la participación de los municipios en el presupuesto del Estado fijada en un diez por ciento de los ingresos de la misma.
- Protección jurisdiccional de la autonomía local: “La expresión **autonomía municipal** no es un obstáculo para admitir la inserción del municipio en el ámbito de la potestad estatal, porque precisamente esta autonomía entraña una alusión al imperio del

Estado, que se diluye en cuanto atañe al universo de las cuestiones internas de la comunidad local”.²

El autor Hugo Calderón indica, que de conformidad con la autonomía que los Artículos Constitucionales: 134 y 253 otorgan al municipio, se puede definir que la **autonomía municipal** es: “El derecho que tienen las comunidades legalmente constituidas, para que, dentro de la esfera de sus competencias, elijan libremente a su gobierno municipal, en una entidad con personalidad jurídica propia, y se otorgue sus propias normas internas y generales de conveniencias social y comunal; resuelva su propios asuntos sin la intervención de los otros organismos del Estado; además, que cuenta con la potestad de generación de sus propios ingresos de tributación y la libre disposición de sus recursos; estas prerrogativas deben estar definidas y determinadas plenamente en la Constitución”.

Existen **elementos** que la Constitución Política de la República de Guatemala establece a la autonomía municipal, y éstos son los siguientes:

- Elegir a sus propias autoridades: El Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula que cada municipio tiene, entre otras funciones, el derecho de elegir a sus propias autoridades. Así mismo, el Artículo: 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, regula la conformación de las municipalidades de la siguiente manera: Cada Corporación Municipal se integrará con el Alcalde, Síndicos y Concejales, titulares y suplentes, de conformidad con el número de habitantes... .

² Fernández Ruiz, Jorge. **Seguridad pública municipal**. Pág. 50.



El Artículo: 207 del mismo cuerpo legal establece que el período en el cual las autoridades municipales durarán en sus funciones es de cuatro años. Y el Artículo: 208 del citado cuerpo legal, establece el sistema que se utilizará para la adjudicación de cargos.

- Obtener y disponer de sus recursos: La Constitución Política de la República de Guatemala norma en su Artículo 257 que: “El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. ...” . El Artículo 99 del Código Municipal, decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, estipula que: “Las finanzas del municipio comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio”. El Artículo 100 del mismo cuerpo legal establece qué constituyen ingresos del municipio. Muy importante es lo que el Artículo 101 del citado cuerpo legal dispone en referencia al principio de legalidad, el cual dispone: “La obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio... deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria. Es prohibida la percepción de ingresos que no estén autorizados. ...” . Las contribuciones por mejoras es un medio con el que cuenta las municipalidades para que los vecinos de un municipio le reintegren todas aquellas obras que la administración realiza y que en forma directa benefician los inmuebles en un área de influencia, lo cual regula el Artículo 102 del cuerpo legal en mención. Existen impuestos que el Estado le traslada a las municipalidades, tal es el caso del impuesto único sobre inmuebles, el cual es un impuesto único anual sobre el valor



de los bienes inmuebles situados en el territorio de la República de Guatemala.

hacer un análisis de los artículos citados, considero la importancia del principio de legalidad, que constituye un límite a los municipios, en relación a que sólo pueden obtener recursos que estén previamente establecidos en la ley, en virtud de que se prohíbe la percepción de ingresos que no estén autorizados.

- Atender los servicios públicos locales: Las municipalidades deben atender los servicios públicos propios de las mismas, para satisfacer las necesidades de carácter general de los habitantes que integran cada municipio.

- El ordenamiento territorial: El ordenamiento territorial del municipio comprende desde las calles que son propiedad municipal, parques, aceras y edificios, pero además tiene la obligación de ordenar su territorio a través de la autorización de construcción de viviendas urbanas, edificios privados, bodegas para industria y comercio y asentamientos humanos. La obligación de cada municipalidad de formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y desarrollo integral está regulada en los Artículos: 142 al 149 del Código Municipal.

- Cumplimiento de sus propios fines: Cada municipalidad y el Estado en general pretende mediante la prestación de los servicios públicos el *bien común* o *bienestar general* de los habitantes que integran cada municipio.



1.4. Organización administrativa municipal guatemalteca

La función de la organización municipal es la de velar por el gobierno y la administración del municipio. Y, es al concejo, al que le corresponde ejercer las funciones y adoptar los acuerdos en que se materializan las competencias que las leyes atribuyen a los municipios. La organización municipal se concreta, efectivamente, en el concejo, pero éste no es un órgano simple, sino un conglomerado más o menos complejo de órganos. El concejo actúa, por medio de la actividad de los órganos que lo forman, por tanto, el establecimiento de una organización compleja es un requisito imprescindible para que el concejo pueda actuar. “Uno de los retos de la organización municipal es establecer una estructura perfectamente delimitada de órganos municipales y distribuir entre ellos las atribuciones públicas que correspondan a los municipios, de manera que cada órgano esté en condiciones de expresar la voluntad del municipio”.³

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en su Artículo 254 cómo se integra el gobierno municipal, mismo que será citado a continuación.

1.5. El Concejo Municipal

Para dar a conocer, qué es el Concejo Municipal y cómo se integra, me basaré en la norma legal, refiriéndome primeramente a la Constitución Política de la República de

³ Vendrell Tornabell, Montserrat y Hugo Haroldo, Calderón Morales. **Manual de derecho administrativo, una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España.** Pág. 159.



Guatemala, que en su Artículo: 254 establece: “El Gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra por el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos”. El Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, en su Artículo 9 regula: “El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia. El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal”.

Asimismo, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley número 1-85, en su Artículo 206, establece: “Cada Corporación Municipal se integrará con el Alcalde, Síndicos y Concejales, titulares y suplentes, de conformidad con el número de habitantes así:

- a) Tres síndicos, diez concejales titulares; un síndico suplente, cuatro concejales suplentes, en los municipios con más de cien mil habitantes;
- b) Dos síndicos, siete concejales titulares; un síndico suplente, tres concejales suplentes, en los municipios con más de cincuenta mil habitantes y menos de cien mil;



- c) Dos síndicos, cinco concejales titulares; un síndico suplente, dos concejales suplentes, en los municipios con más de veinte mil habitantes y hasta cincuenta mil; y,
- d) Dos síndicos, cuatro concejales titulares; un síndico suplente, dos concejales suplentes, en los municipios con veinte mil habitantes o menos.

Los concejales titulares, en su orden, sustituyen al alcalde en ausencia temporal o definitiva de éste. Los síndicos y concejales suplentes, en su orden, sustituyen a los titulares en ausencia temporal o definitiva de éstos. Al producirse la vacante, los Concejales titulares deberán correrse en su orden de adjudicación, a efecto de que el suplente asuma en cada caso, la última concejalía. Si por cualquier razón no hubiera suplente para llenar un cargo vacante, se considera como tal a quien figure a continuación del que debe ser sustituido en la planilla de la respectiva organización política y así sucesivamente hasta integrar el Concejo. Si en la forma anterior no fuere posible llenar la vacante, se llamará como suplente a quien habiendo sido postulado como concejal o síndico en la respectiva elección, figure en la planilla que haya obtenido el mayor número de votos, entre los disponibles. En ambos casos, el Tribunal Supremo Electoral resolverá las adjudicaciones y acreditará a quien corresponda”.

Al leer los párrafos anteriores, se puede observar que la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Municipal utilizan la denominación concejo municipal y la Ley electoral y de Partidos Políticos, utiliza la denominación corporación municipal, por lo que tomando en cuenta que la ley específica de la materia y más reciente es el Código Municipal, la denominación correcta es concejo municipal.



1.5.1. Competencias generales

El concejo municipal como órgano superior colegiado del ente municipal tiene competencias, las cuales regula el Código Municipal en su Artículo 35, siendo éstas:

- a) “La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales;
- b) El ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal;
- c) La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales;
- d) El control y fiscalización de los distintos actos del gobierno y de su administración;
- e) El establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos;
- f) La aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales;
- g) La aceptación de la delegación o transferencia de competencias;
- h) El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades presentes en el municipio;
- i) La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales;
- j) La creación, supresión o modificación de sus dependencias, empresas y unidades de servicios administrativos;



- k) Autorizar el proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio;
- l) La organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, así como el apoyo que estime necesario a los consejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, así como de los órganos de coordinación de los Consejo Comunitarios de Desarrollo y de los Consejos Municipales de Desarrollo;
- m) La preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres;
- n) La fijación de rentas de los bienes municipales sean estos de uso común o no;
- o) Proponer la creación, modificación o supresión de arbitrios al Organismo Ejecutivo, quien trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al Congreso de la República;
- p) La fijación de sueldo y gastos de representación del alcalde; las dietas por asistencia a sesiones del Concejo Municipal; y, cuando corresponda, las remuneraciones a los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares. Así como emitir el reglamento de viáticos correspondiente;
- q) La concesión de licencias temporales y aceptación de excusas a sus miembros para no asistir a sesiones;
- r) La aprobación de la emisión, de conformidad con la ley, de acciones, bonos y demás título y valores que se consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes del municipio;



- s) La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia;
- t) La promoción y mantenimiento de relaciones con instituciones pública nacionales, regionales, departamentales y municipales;
- u) Adjudicar la contratación de obras bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde;
- v) La creación del cuerpo de policía municipal;
- w) En lo aplicable, las facultades para el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Estado por el artículo 119 de la Constitución Política de la República;
- x) La elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia;
- y) La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio;
y,
- z) Las demás competencias inherentes a la autonomía del municipio”.

Las competencias enumeradas anteriormente, atribuidas a los concejos municipales no son limitadas, pues el inciso z) del artículo citado, abre la posibilidad para otras competencias que por la autonomía de que gozan los municipios puedan ser atribuidas a los concejos.

1.5.2. Comisiones

De conformidad con el Artículo 36 del Código Municipal: “en su primera sesión anual, el Concejo Municipal organizará las comisiones que considere necesarias para el estudio y dictamen de los asuntos que conocerá durante todo el año, teniendo carácter obligatorio las siguientes comisiones:

1. Educación, educación bilingüe intercultural, cultura y deportes;
2. Salud y asistencia social;
3. Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda;
4. Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales;
5. Descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana;
6. De finanzas;
7. De probidad;
8. De los derechos humanos y de la paz;
9. De la familia, la mujer, la niñez, la juventud, adulto mayor o cualquier otra forma de proyección social; todas las municipalidades deben reconocer, del monto de ingresos recibidos del situado constitucional un monto no menor del 0.5% para esta Comisión, del Municipio respectivo.

El Concejo Municipal podrá organizar otras comisiones además de las ya establecidas”.

Todas estas comisiones le sirven a las Municipalidades para que los expedientes de esta materia sean analizados y las comisiones respectivas dictaminen en asuntos de las mismas.



Las comisiones presentarán al Concejo Municipal, por intermedio de su presidente, los dictámenes e informes que les sean requeridos con relación a los asuntos sometidos a su conocimiento y estudio; así como también propondrán las acciones necesarias para lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos municipales y la administración en general del municipio. Las diferentes comisiones han sido establecidas en la ley para que sean tomadas como mínimas, en virtud que son relevantes para una buena administración municipal, pero a criterio de cada municipalidad y de acuerdo a sus necesidades pueden implementar las que crean convenientes.

1.6. El alcalde municipal

Etimológicamente la voz alcalde proviene del árabe “alcaldi” que significa el juez, o sea el funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas. Dentro del sistema municipal, la figura principal es el alcalde, él es su representante oficial, inclusive ante el gobierno central y sus instituciones; a él se dirigen la mayoría de las demandas de la sociedad a nivel municipal. Dentro de la estructura de la administración municipal el alcalde es el funcionario ejecutivo de la misma. El Artículo: 52 del Código Municipal, establece: “El alcalde representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico; es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; miembro del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Concejo Municipal del Desarrollo”. De acuerdo al artículo citado, se puede analizar, que el alcalde, es la autoridad administrativa, encargada en cada municipio del gobierno municipal, es quien ejecuta los acuerdos u ordenanzas del concejo municipal.

1.6.1. Atribuciones y obligaciones

Las atribuciones y obligaciones del alcalde, están establecidas en el Artículo 53 del Código Municipal, el cual establece: "..., es atribución y obligación del alcalde hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones del Concejo Municipal y al efecto expedirá las órdenes e instrucciones necesarias, dictará las medidas de política y buen gobierno y ejercerá la potestad de acción directa y, en general, resolverá los asuntos del municipio que no estén atribuidos a otra autoridad...".

El citado artículo también establece que es el alcalde el que preside el Concejo Municipal y le otorga atribuciones específicas, siendo éstas las siguientes:

- a) "Dirigir la administración municipal.
- b) Representar a la municipalidad y al municipio.
- c) Presidir las sesiones del Concejo Municipal... .
- d) Velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.
- e) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales.
- f) Disponer gastos..., autorizar pagos y rendir cuentas... .
- g) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal administrativo de la municipalidad;
- h) Ejercer la jefatura de la policía municipal... .
- i) Ejercitar las acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia.
- j) Adoptar.... en caso de catástrofe o desastres... las medidas necesarias... .
- k) Sancionar las faltas por desobediencia a su autoridad... .
- l) Contratar obras y servicios con arreglo al procedimiento legalmente establecido,



- m) m) Promover y apoyar... la participación y trabajo de, las asociaciones civiles los comités de vecinos... .
- n) Tramitar los asuntos administrativos cuya resolución corresponda al Concejo Municipal... .
- o) Autorizar, conjuntamente con el Secretario Municipal, todos los libros que deben usarse en la municipalidad, las asociaciones civiles y comités que operen en el municipio... .
- p) Autorizar, a título gratuito, los matrimonios civiles, ... pudiendo delegar esta función en uno de los concejales.
- q) Tomar el juramento de ley a los concejales, síndicos y alcaldes auxiliares, al darles posición de sus cargos.
- r) Enviar copia autorizada a la Contraloría General de Cuentas del inventario de los bienes del municipio, dentro de los primeros quince (15) días calendario del mes de enero de cada año.
- s) Ser el medio de comunicación entre el Concejo Municipal y las autoridades y funcionarios públicos.
- t) Presentar el presupuesto anual de la municipalidad, al Concejo Municipal para su conocimiento y aprobación.
- u) Remitir al Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral informe de los avencindamientos realizados... (ya no aplica como atribución para el alcalde municipal, en virtud de que está atribución ahora corresponde al Registro Nacional de las Personas –Renap-, según lo establece el inciso f) del Artículo 6 de la Ley del Registro Nacional de las Personas, Decreto número 90-2005 del Congreso de la República).



v) Las demás atribuciones que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado asigne al municipio y no atribuya a otros órganos municipales”.

1.7. Concejales y Síndicos

Los concejales y síndicos son miembros natos del concejo municipal, actúan en forma colegiada y la responsabilidad de cualquier índole es solidaria como miembros de éste, salvo el que mediante voto razonado no esté de acuerdo en la decisión que tome el ente colegiado. Como en toda regla existen excepciones y la responsabilidad personal de los concejales y síndicos en forma personal se puede dar cuando el concejal, en el orden que establece la ley, sustituye al alcalde o la de los síndicos cuando tiene que representar a la municipalidad en los juicios que le puedan entablar o entable la municipalidad; la primera se trata de sustitución del titular, y el segundo de representación de la municipalidad ante los tribunales de justicia; de conformidad con el Artículo 54 del Código Municipal.

1.7.1. Atribuciones y deberes

De conformidad con el Artículo 54 de la norma legal citada anteriormente; los síndicos y los concejales, como miembros del órgano colegiado de deliberación y de decisión, tienen las siguientes atribuciones:

a) Proponer las medidas que tiendan a evitar abusos y corruptelas en las oficinas y dependencias municipales.



- b) Los concejales sustituirán, en su orden, al alcalde en caso de ausencia temporal, ...
- c) Emitir dictamen razonado técnicamente en cualquier asunto que el alcalde o el Concejo Municipal lo soliciten.
- d) Integrar y desempeñar con prontitud y esmero las comisiones para las cuales sean designados... .
- e) Los síndicos representar a la municipalidad, ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas y, en tal concepto, tener, el carácter de mandatarios judiciales, debiendo ser autorizados expresamente por el Concejo Municipal para el ejercicio de facultades especiales de conformidad con la ley. No obstante lo anterior, el Concejo Municipal puede, en casos determinados, nombrar mandatarios específicos.
- f) Fiscalizar la acción administrativa del alcalde y exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones del Concejo Municipal;
- g) Interrogar al alcalde sobre las medidas que hubiera adoptado en uso o extralimitación de sus funciones, y por mayoría de votos de sus integrantes, aprobar o no las medidas que hubiesen dado lugar a la interrogación.

1.8. Alcaldías indígenas, comunitarias o auxiliares

El gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando éstas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo. El Concejo Municipal, reconocerá las alcaldías indígenas, comunitarias o auxiliares como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal. Los miembros de las



alcaldías comunitarias o auxiliares durarán en el ejercicio de sus cargos el período que determine la asamblea comunitaria, el cual no podrá exceder el período del concejo municipal que es de cuatro años. El concejo municipal sesionará, cuando menos dos veces al año con los alcaldes comunitarios o auxiliares del municipio, para coordinar actividades.

Para concluir este capítulo, se puede afirmar que, la administración pública municipal es una forma de organización del Estado, en la que los habitantes de un municipio establecen sus propias necesidades; y las satisfacen a través de su propio gobierno municipal y con ello se logra la descentralización por parte del Estado del servicio público.





CAPÍTULO II

2. Los servicios públicos

Se entiende por servicio público, las actividades, entidades u órganos públicos o privados con personalidad jurídica creados por la Constitución Política de la República de Guatemala o por ley, para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, bien en forma directa, mediante concesionario o a través de cualquier otro medio legal con sujeción a un régimen de Derecho Público o Privado, según corresponda.

2.1. Origen de la idea del servicio público

La idea del servicio público empieza a conformarse, de manera vaga e imprecisa, en Francia y en España, en la primera mitad del siglo XIX, aún cuando desde la centuria anterior se hubiese utilizado la locución: servicio público.

En Francia, la idea del servicio público emerge en el ámbito jurisprudencial como un subproducto del deslinde de competencias. En España es también un producto marginal, originado al regularse la desamortización de los bienes eclesiásticos.

2.2. Principales vertientes teóricas de la noción de servicio público

Una vez configurada la idea del servicio público, tanto el legislador como el juzgador, empezaron a referirse a ella como si fuese un concepto plenamente conocido, generalmente aceptado e indiscutido; otro tanto hizo el teórico del derecho. Empero, era indebido el manejo de la expresión **servicio público** como una idea universalmente aceptada, cuando apenas era una noción en comienzo, muy distante de alcanzar claridad y precisión, necesitada de aclararse, precisarse y definirse, como se puede apreciar en la noción propuesta en el último tercio del siglo XIX por Marcelo Martínez Alcubilla, al señalar: “Conócese bajo la denominación de servicios públicos lo que están llamados a satisfacer cualquiera de las necesidades u obligaciones del Estado” .⁴

Con el criterio anterior, sería servicio público tanto el cobro de impuestos como la remuneración de los trabajadores al servicio del Estado; y en cambio, la satisfacción de necesidades de carácter general, como las relativas al suministro de agua potable, o a la recolección de basura, arreglo de calles, como el medio para la satisfacción de esas necesidades, no encuadraba en esta interpretación del servicio público.

En la tarea definitoria del servicio público participaron un gran número de autores, lo que lejos de precisar la noción respectiva produjo confusión, pues se formularon tantas definiciones de servicio público como autores se ocuparon de él, por cierto en diferentes sentidos y con criterios distintos. “De ahí que una de las nociones capitales del derecho administrativo, como es la del servicio público, sea asimismo una de las más discutidas,

⁴ Fernández Ruiz, Jorge. **Servicios públicos municipales**. Pág. 96.

por lo cual, en opinión de varios autores, es difícil que exista una noción o idea más imprecisa que la relativa al servicio público”.⁵

La similitud existente entre diversas nociones de servicio público elaboradas por diferentes autores permite advertir tres grandes vertientes en la formulación de la noción de servicio público, cada una de las cuales le asigna desigual dimensión y distinto peso; atendiendo a la importancia que le confiere, habré de resumirlas en orden decreciente:

- Teoría propuesta por León Duguit, que considera al servicio público como toda actividad que deba ser asegurada, reglada y controlada por los gobernantes;
- Teoría formulada por Gastón Jéze, conforme a la cual el servicio público viene a ser toda actividad de la administración pública.
- Teoría promovida por Maurice Hauriou, que entiende al servicio público como una parte de la actividad de la administración pública.

Al analizar las tres teorías citadas anteriormente, se puede concluir en que las mismas, dan un aporte importante de lo que en la actualidad se entiende por servicio público, en virtud de que el servicio público es una actividad de la administración pública en toda su forma de organización y debe estar reglado y controlado por la misma.

⁵ **Ibid.** Pág. 97.

2.3. Generalidades del servicio público

León Duguit sustentaba el criterio de que cuando el Estado proporciona enseñanza, transporte, sanidad, no ejerce un poder de mando; aún cuando esas actividades son regidas por un sistema de Derecho Público, el fundamento del Estado no es la soberanía sino la noción de servicio público.

El Estado moderno no es más que una comunidad o corporación de servicios públicos cuyos agentes son los gobernantes. Por lo tanto, es de entender que las funciones del Estado son todas aquellas actividades que los gobernantes ejercen para crear, organizar y asegurar el funcionamiento ininterrumpido de los servicios públicos.

En consecuencia, cabe concluir que para esta doctrina, administración y servicios públicos son la misma cosa.

En el preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala, entre los valores que debe consolidar el Estado, se consagra el bien común, el cual se logra en parte, mediante una adecuada creación y prestación ininterrumpida de los servicios públicos. A partir de allí, se desprende que los servicios públicos son las actividades asumidas por órganos o entidades públicas o privadas, creados por la Constitución Política de la República de Guatemala o por ley, para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, bien sea en forma directa, mediante concesionario o, a través de cualquier otro medio legal, con sujeción a un régimen de Derecho Público o Privado, según corresponda.



Es por ello, que cuando se refiere a que toda tarea llevada a cabo por una entidad pública, bien se trate de un órgano del Estado (nacional, estatal o municipal) como persona jurídica de Derecho Público de carácter territorial, o, de un ente descentralizado (instituto autónomo, empresa del estado), decimos que son actividades asumidas por órganos o entidades públicas o privadas. No obstante, la prestación de un servicio público no puede ser irregular ni discontinua, ni debe atender a un fin particular.

Si bien existen características, que se desprenden de los servicios públicos, encontramos que el mismo debe ser prestado para cubrir necesidades de interés general, y no particular. Por lo tanto, la prestación de un servicio público no debe perseguir fines de lucro.

Los Órganos del Ejecutivo, las entidades descentralizadas y autónomas, satisfacen necesidades sociales en nombre del Estado, utilizando los recursos materiales que se obtienen del pago de las cargas impositivas que tiene la población. Así, se logra la satisfacción por medio de actividades directas del Estado: servicios públicos directos; por ejemplo, hospitales, escuelas, energía eléctrica, agua potable, aeropuertos, etc.

En otros casos, el Estado recibe la ayuda de los particulares para satisfacer esas necesidades, unas veces sin ánimo de lucro, como las entidades de beneficencia, Bomberos Voluntarios, Cruz Roja, etc., y otras, como es la tendencia actual en Guatemala, a través de particulares que obtienen un margen de utilidad que no obtienen lucro excesivo en el cobro de tarifas y se mantienen los servicios.

2.4. Elementos del servicio público

Para Hauriou, mencionado por Penagos, define el servicio público como: “un servicio técnico prestado al público de manera regular y continua para la satisfacción de necesidades públicas”.⁶ Y menciona como sus elementos los siguientes:

- Servicio técnico: quiere decir que en todo servicio público debe existir una técnica; la actividad jurídica puede estar asociada a la actividad técnica, desde que una no excluye la otra. Donde la actividad jurídica no está al servicio de una actividad técnica, se está en presencia de una actividad política, por ejemplo: cuando se legisla, o, cuando se juzga;
- Regular y continuo: es el signo exterior de su funcionamiento; es lo que hace visible la idea de servicios, es decir, dar al público comodidad;
- Prestado al público: es decir a todos los habitantes considerados individualmente iguales, igualdad que motiva la organización de los servicios públicos;
- Satisfacer una necesidad pública: el servicio prestado debe satisfacer una necesidad de interés general. No puede organizarse servicios públicos para satisfacer intereses particulares;

⁶ Penagos, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. Tomo I. Pág. 252.



- Organización pública: “El servicio público es un organismo compuesto de autoridades administrativas que representan el elemento poder, y de funcionarios, empleados o agentes de ejecución que representan el elemento competencia técnica. Ambos, autoridad y agente, están unidos y ordenados por reglamentos y circulares que los determinan y sancionan”.⁷

2.5. Definición de servicio público

“Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del Derecho Privado, ya por medio de la Administración Pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona”.⁸

El servicio público es: “Una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante la concesión).”⁹

⁷ **Ibid.** Pág. 258.

⁸ Fernández Ruiz. **Ob. Cit.** pág. 121.

⁹ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general de derecho administrativo.** Pág. 737.

2.6. Criterios para determinar el carácter público de un servicio

El servicio público debe ser prestado con exclusividad por la administración pública, sin embargo existen personas individuales o jurídicas que a través de las concesiones suelen prestar estos servicios, razón por la que el Derecho Administrativo entra en controversias, es por ello que se hace necesario establecer los siguientes criterios para determinar el carácter público de un servicio:

- Criterio orgánico: Conocido en la doctrina española como organización. Ubica en el punto definitorio al elemento orgánico, es decir, define o caracteriza el servicio público en atención al ente o persona que lo satisface o realiza.
- Criterio funcional: Denominado también objetivo o material. Se basa en la actividad que busca satisfacer una necesidad de interés general. Lo público del servicio deriva de la índole de la necesidad a satisfacer mediante la actividad desarrollada en la prestación del mismo.
- Criterio legal: Se basa en que el servicio público únicamente está determinado y existe por imperio de la ley.
- Criterio jurídico: Las necesidades que surgen en la población hacen que surjan los servicios públicos, por lo que se hace necesario que se encuentren dentro de un marco legal para que tengan soporte jurídico. Sin embargo, pese a las necesidades básicas muchas veces figuran diversas prerrogativas en favor de la administración



pública, por lo que al ejercer la potestad administrativa de la cual gozan, surgen los aumentos a los servicios por excederse en la regulación de los impuestos, tasas y tarifas.

2.7. Características del servicio público

El servicio público está investido de ciertos caracteres jurídicos esenciales, sin los cuales se desnaturaliza o desvirtúa, siendo éstos los siguientes:

- Generalidad: también conocida como universalidad, la generalidad del servicio público consiste en la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica –como el pago de las tasas o tarifas-, sin más límite que la capacidad del propio servicio. “El carácter esencial de generalidad de todo servicio público se vincula con los derechos humanos, porque, en principio, por el sólo hecho de serlo, todo ser humano, mediante la satisfacción de los requisitos legalmente establecidos, tiene derecho a usar el servicio público, sin más límite que el proveniente de la capacidad instalada para la prestación del servicio”.¹⁰
- Igualdad: llamada también uniformidad, la igualdad es consustancial a todo servicio público, y estriba en el trato igual o uniforme que debe darse indiscriminadamente a todos sus usuarios, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de

¹⁰ Fernández Ruiz. **Ob. Cit.** Pág. 105.

usuarios, siempre y cuando dentro de cada categoría se dé trato igual a todos los comprendidos en la misma.

Esta igualdad no es absoluta. No consiste en que todos tengan derecho al uso del servicio, sino sólo los que están en las circunstancias y cumplan las condiciones establecidas normalmente para asumir la categoría de usuario. La igualdad o uniformidad en los servicios públicos no es más que un resultado del principio de igualdad ante la ley, establecido en el Artículo: 4 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que estipula que, en Guatemala, todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos y que tienen iguales oportunidades y responsabilidades.

- Regularidad: significa que la prestación del servicio debe regirse de acuerdo a un reglamento previo. Es la norma que garantiza la organización para la prestación. Es, por ejemplo, el cronograma de horario al que debe sujetarse el transporte público de pasajeros. Si no se da la regularidad, por prestarse sin la observancia de su regulación jurídica, el servicio podrá ser general y uniforme, pero irregular, es decir, anormal, anómalo y deficiente.

No hay que confundir la regularidad con la continuidad, pues la continuidad hace referencia a la ininterrupción, mientras que la regularidad, como ya lo dijimos hace referencia a las reglas o normas establecidas.



- Continuidad: se refiere a que la prestación del servicio público debe ser continua, es decir que en ningún momento debe ser interrumpida. El servicio público por ser tal y afectar al interés público, debe ser prestado de manera que satisfaga las necesidades que tiene que cubrir, en tal virtud, el servicio no se puede suspender dentro de los horarios y fechas o circunstancias previstas en su propia regulación legal, por el carácter imprescindible para el bienestar de la generalidad.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece normas que regulan lo concerniente a la continuidad del servicio público, así, las contenidas en el Artículo: 116 (que regula la huelga de los trabajadores del Estado) estipula que aquellos gozan del derecho de huelga... y que en ningún caso ese derecho deberá afectar la atención de los servicios públicos esenciales; y el Artículo: 120 (intervención de empresas que prestan servicios públicos) dispone la posibilidad de intervenir las empresas que presten servicios públicos esenciales, cuando se obstaculice su funcionamiento.

- Obligatoriedad: para quienes la proponen como otro carácter esencial del servicio público, la obligatoriedad del servicio público entraña tanto el deber del Estado o a quien se le haya concesionado el servicio, de asegurar su prestación por todo el tiempo que subsista la necesidad de carácter general que está destinado a satisfacer, como la obligación del prestador del servicio a proporcionarlo mientras subsista dicha necesidad, si no hay un plazo establecido y el servicio está a cargo de la administración pública, o durante el plazo señalado en la concesión o permiso, si se trata de servicios a cargo de personas individuales o jurídicas.

- Adaptabilidad: conocida también como mutabilidad, la adaptabilidad del servicio público consiste en la constante posibilidad de modificar su regulación a efecto de mejorar las condiciones de la prestación del servicio y de aprovechar los adelantos tecnológicos;
- Permanencia: la permanencia del servicio público, que puede considerarse como una faceta de su obligatoriedad, se refleja en la obligación de mantener la prestación del servicio mientras subsista la necesidad de carácter general que pretende satisfacer.

2.8. Reconocimiento de normas legales y tribunales específicos para la resolución de controversias

Por su índole especial, deben existir normas específicas que regulen lo concerniente a los servicios públicos, en especial lo relacionado con el medio que se utilizará para resolver las controversias que necesariamente se susciten entre la administración pública y quienes tengan la obligación de prestarlos (en caso no ser aquella) o entre la propia administración y los particulares. Al respecto existen varias normas tanto constitucionales como ordinarias que pretenden regular lo concerniente a estas actividades, de la siguiente manera:

- La Constitución Política de la República de Guatemala, al normar al Organismo Judicial, establece en el Artículo 203 que: “La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República.” Y posteriormente en el penúltimo párrafo del



mismo Artículo 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". Normas Constitucionales que se encuentran desarrolladas en los artículos: 57 y 58 de la Ley del Organismo Judicial. Además regula en el Artículo 221 que: "la función del Tribunal de lo Contencioso Administrativo es de contralor de la juridicidad de la administración pública con atribuciones para conocer en casos de contienda por actos o resoluciones de la administración... y en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas".

- La Ley del Organismo Judicial establece en su Artículo 58 que: "la jurisdicción es única y, para su ejercicio, se distribuye entre varios órganos, contemplando en el inciso d) del mismo artículo al Tribunal de lo Contencioso Administrativo".

- La Ley de lo Contencioso Administrativo, decreto número 119-96 del Congreso de La República, establece en su Artículo 19 que: "el proceso contencioso-administrativo procede en caso de contienda por actos y resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado y en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas...". Aquí debe tenerse presente que la mayoría de estas contiendas y controversias devienen, precisamente, de materias relacionadas con servicios públicos.

- La Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-92 del Congreso de La República, a partir del Artículo: 95, dedica un capítulo a normar la contratación de terceros para la prestación de servicios públicos y las concesiones.



Al analizar los artículos citados anteriormente, se concluye que la norma jurídica de la Constitución Política de la República de Guatemala o ley ordinaria, le provee al tema de los servicios públicos, el ordenamiento jurídico necesario que se debe observar y aplicar cuando se deriven controversias que deban resolverse, no sólo entre la administración pública y el particular, sino que establece un tribunal específico, siendo éste el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

2.9. Clasificación de los servicios públicos

- Según su importancia, pueden clasificarse así:
 - a) Esenciales: son aquellos que su existencia es de imperiosa necesidad para la vida humana, no pueden dejar de prestarse, como por ejemplo: el agua, la salud, las comunicaciones, entre otros.
 - b) No esenciales: también llamados discrecionales, son los que pueden dejar de prestarse sin que afecten a la población, son el resultado de la vida moderna, no reúnen la condición de ser indispensables, por ejemplo: el sistema de cable de televisión internacional.
- Según el ente que los presta:
 - a) Directos: estos son los que organiza y mantiene el Estado por medio de sus dependencias y entidades.

b) Indirectos: los servicios públicos indirectos, los prestan particulares mediante autorizaciones y concesiones, con tarifas controladas por el Estado y subsidios en caso de necesidad, para no interrumpir ni elevar las tarifas.

- Por su continuidad se clasifican así:

a) Permanentes: son los prestados de manera regular y continua para la satisfacción de necesidades de interés general, es decir, que no se pueden interrumpir en ningún tiempo, causa o circunstancia. Por ejemplo: el agua potable, energía eléctrica, hospitales.

b) No permanentes: son aquellos que se prestan en una forma accidental o en un caso de emergencia y se prestan por disturbios sociales o por desastres naturales. Por ejemplo: jornadas preventivas de salud, traslado de personas de zonas de peligro.

- Por su ámbito territorial:

a) Nacionales: cuando el servicio es prestado en todo el territorio del Estado.

b) Regionales: cuando el servicio va dirigido a una región determinada.

c) Departamentales: cuando el servicio puede ser prestado a un determinado departamento.



d) Municipales: es el que corresponde a las municipalidades. El servicio corresponde prestarlo dentro del respectivo municipio; en ese sentido, el Código Municipal en su Artículo 35, inciso e) establece que: Es atribución del Concejo Municipal el establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos. Además, preceptúa en el Artículo 68, que es competencia propia del municipio el abastecimiento de agua potable debidamente clorada, alcantarillado, alumbrado público, mercados, rastros, administración de cementerios y la autorización y control de cementerios privados, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, construcción y mantenimiento de caminos de acceso, pavimentación de vías públicas urbanas, regulación de transporte de pasajeros y carga y sus terminales, entre otros.

2.10. La remuneración al prestador del servicio público

Por definición, el servicio público oneroso implica que el usuario debe hacer el pago de una cantidad determinada a quien tiene a su cargo la prestación del mismo, o sea que los servicios públicos onerosos deben ser retribuidos por los usuarios en la medida y frecuencia con que los aprovechen. La retribución al prestador del servicio se denomina precio o tasa, según se trate de servicios voluntarios u obligatorios y se refleja en una tarifa determinada de acuerdo a diferentes factores y criterios.



2.11. El servicio público municipal

El servicio público municipal es el que las autoridades de un municipio prestan a sus habitantes de manera regular y continua, para satisfacer las necesidades públicas de todos y con ello lograr el bienestar general.

2.11.1. Aspectos generales de los servicios públicos municipales

Como quedó establecido anteriormente, en razón de su titularidad o jurisdicción, los servicios públicos se pueden clasificar en nacionales, regionales, municipales, según las instancias gubernamentales a que corresponda la prestación y el control de servicio.

Estaremos frente a un servicio público general o nacional, cuando su aseguramiento, regulación y control queda a cargo del gobierno central del país, entre cuyos servicios públicos podemos citar entre otros, el del suministro de energía eléctrica, y el de correos.

El servicio público municipal es el atribuido a la instancia del poder municipal a cuyo cargo está el aseguramiento y control de la prestación del servicio; en Guatemala, está regulado en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, lo siguiente: “Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde:.....c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios”.



Asimismo, el Artículo 72 del Código Municipal establece: “Servicios públicos municipales. El municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y por lo tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, en los términos indicados en los artículos anteriores, garantizando su funcionamiento eficaz, seguro y continuo y, en su caso, la determinación y cobro de tasas y contribuciones equitativas y justas. Las tasas y contribuciones deberán ser fijadas atendiendo los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de servicios”.

2.11.2. Formas de gestión de los servicios públicos municipales

La prestación de los servicios públicos municipales se da a través de estructuras organizacionales determinadas, a cargo de entes de Derecho Público, o bien de personas físicas o jurídicas, mediante diversas formas o modos de gestión, inscritas unas en el Derecho Público, encuadradas otras en el Derecho Social, e insertas unas más en el Derecho Privado. A continuación se indican las siguientes formas de gestión:

- Prestación por instituciones de derecho público: Figuran entre las posibles formas de prestación del servicio público municipal, a través de entes de derecho público, la gestión directa por medio de la administración municipal centralizada; la gestión mediante ente específico de la administración centralizada, pero carente de personalidad jurídica propia, como es el órgano municipal desconcentrado; la prestación a través de la personificación del servicio público por la vía de la descentralización administrativa por servicio a través del organismo descentralizado

municipal; la prestación a través de una empresa de participación municipal mayoritaria que, aún cuando acuñada en los moldes del Derecho Privado, se sujeta, en parte, a regulación de Derecho Público; la prestación por medio de una asociación intermunicipal; la prestación mediante convenio celebrado entre el municipio y el Estado; y la prestación a través de un fideicomiso público.

- Gestión directa de la administración municipal centralizada: Estaremos frente a esta forma de gestión de los servicios públicos, que los franceses conocen como gestión en régie simple o directe, cuando el servicio público lo maneja la administración municipal centralizada por medio de una de sus dependencias que simultáneamente atiende otras actividades; se trata, pues, de una gestión indiferenciada de la administración pública, en la que ésta asume su dirección y operación, al hacerlo funcionar con sus propios agentes y recursos.

En Guatemala, la mayoría de los municipios encomiendan diversos servicios públicos, como los de limpieza y mercados a dependencias de su administración centralizada, y en consecuencia, sin personalidad jurídica, ni patrimonio, ni presupuesto propios, pero con bienes específicos afectos a ellos, y con asignaciones concretas de sus recursos, para subvenir a sus gastos, en sus respectivos presupuestos anuales de gastos, así como con personal especializado adscrito formalmente a cada uno de dichos servicios.

- Gestión del servicio público municipal a través de un órgano desconcentrado de la administración centralizada: El municipio encuentra en el órgano desconcentrado,

producto de la llamada desconcentración administrativa, otra de las formas de gestión directa de los servicios públicos a su cargo; la creación del órgano desconcentrado municipal debe estar prevista en la ley y deberá ser motivo de acuerdo especial del ayuntamiento. En el caso del órgano desconcentrado que atiende la gestión de un servicio público determinado, se advierte el traslado parcial de la competencia y del poder decisorio, de un órgano superior a uno inferior, sin que desaparezca entre ellos la relación jerárquica de autoridad, aun cuando disminuya la subordinación.

- Gestión mediante organismo descentralizado: La llamada personificación del servicio público se da a nivel municipal cuando se crea una persona jurídica de derecho público con el deliberado propósito de encomendarle la prestación de una actividad atribuida a la administración pública municipal, bajo el esquema organizacional de la descentralización administrativa por servicio.

La descentralización administrativa por servicio significa una delegación de facultades de cualesquiera de las personas morales territoriales, como son el Estado, el departamento y el municipio, a favor del propio servicio que se personaliza, con recursos propios y con poder de decisión, sin que por ello se rompan sus vínculos con aquéllas, porque se establecen obligadas relaciones jurídicas que fijan el régimen de derecho al que se someten tales servicios personificados. Asimismo, la descentralización por servicio entraña la creación de una nueva persona jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder

de decisión, sin perjuicio de que las mencionadas personas morales territoriales conserven ciertas facultades de intervención.

La personificación del servicio público municipal por la vía de la descentralización administrativa por servicio se produce mediante la creación de un ente de derecho público investido de autonomía jurídica, financiera, técnica y de gestión, al cual se transfiere la facultad, original u ordinariamente atribuida a la administración municipal centralizada, de operar un servicio público.

En virtud de la autonomía jurídica, el ente tendrá personalidad jurídica propia; gracias a la autonomía financiera, habrá de tener patrimonio propio; merced a la autonomía técnica, contará con su propio ordenamiento técnico; y dada la autonomía de gestión estará en condiciones de tramitar por sí mismo cuanto requiera para alcanzar su cometido. Pese a esa cuádruple autonomía, la administración municipal central mantiene su control y vigilancia respecto del ente descentralizado, mediante una relación de tutela.

La desconcentración administrativa se diferencia de la descentralización administrativa por servicio, en que, en la primera se da una delegación o transferencia de facultades entre dos órganos de un mismo ente o persona, en tanto que en la descentralización por servicio, la delegación o transferencia de facultades se registra entre dos personas diferentes, habida cuenta que el organismo descentralizado tiene personalidad jurídica propia y el órgano desconcentrado

carece de ella; además, la relación entre los órganos es de jerarquía en la desconcentración y de tutela en la descentralización.

- Mediante empresa de participación municipal mayoritaria: La prestación de los servicios públicos municipales puede efectuarse a través de la llamada empresa paramunicipal o de participación municipal mayoritaria, cuyo capital puede integrarse con aportaciones del municipio y de los particulares para constituir la típica empresa mixta, o bien con aportación exclusivamente municipal canalizada, en parte, a través del ayuntamiento y en parte, por conducto de organismos descentralizados del municipio.

Acerca de la empresa paramunicipal o de participación municipal mayoritaria, el doctor José Mejía Lira hace notar que: “Este sistema se ha difundido mucho en los países europeos. Por ejemplo en Alemania, el ejecutor principal de los servicios municipales corresponde a una empresa paramunicipal polivalente llamada stadtwerte (literalmente trabajos ciudadanos). La stadtwerte maneja un presupuesto distinto al municipal, estableciendo su propio balance y estado de resultados, y eventualmente se cubre su déficit por el presupuesto local. Estas empresas se encargan de la distribución de la electricidad, del gas, de la calefacción y del agua potable.”¹¹

- Por medio de asociación intermunicipal: Otra forma de prestación del servicio público municipal es a través de una asociación intermunicipal, figura prevista en el

¹¹ Fernández Ruiz. **Ob. Cit.** Pág. 167.

Artículo: 49 del Código Municipal el cual regula lo siguiente: “Las mancomunidades son asociaciones de municipios que se instituyen como entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con éste Código, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, así como la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios municipales. Además, podrán cumplir aquellas competencias que les sean descentralizadas a los municipios, siempre que así lo establezcan los estatutos y los Concejos Municipales así lo hayan aprobado específicamente. ... ” Determinándose también los Órganos de Gobierno de las Mancomunidades.

En opinión del maestro López Sosa: “este mecanismo constituye una forma de coordinación entre dos o más ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la solución o prestación de un servicio público. La asociación busca satisfacer los requerimientos de servicios de todas las poblaciones municipales implicadas. Por su naturaleza puede dar origen a un organismo ad hoc para atender el servicio, lo cual supone una mezcla en las formas de prestación.”¹²

A través de convenio celebrado entre el municipio y el estado: La incapacidad financiera y técnica suele ser un impedimento para que el municipio pueda prestar adecuadamente ciertos servicios públicos de su competencia, por lo que para solucionar el problema puede celebrar un convenio con el Estado, a fin de transferir a éste dicha prestación de manera temporal. En términos generales, será necesario

¹² López Sosa, Eduardo. **Derecho municipal mexicano**. Pág. 107.



que el convenio estado-municipio sea precedido por un acuerdo del ayuntamiento respectivo que haga constar la incapacidad financiera, técnica o de otra índole que sufra el municipio para prestar por sí el servicio público de que se trate; y de rebasar la duración del convenio el período del ayuntamiento, recabar la aprobación de La Legislatura del Estado. Por lo demás, el convenio deberá precisar el servicio público a que se refiera, su duración y los derechos y obligaciones de ambas partes; así como las formas de terminación suspensión y el órgano a que se sometan para los casos de controversias.

- Mediante fideicomiso público: En el Artículo: 766 del Código de Comercio de Guatemala encontramos reguladas las características del fideicomiso: “El fideicomitente transmite ciertos bienes y derechos al fiduciario, afectándolos a fines determinados. El fiduciario los recibe con la limitación de carácter obligatorio, de realizar sólo aquellos actos exigidos para cumplir los fines del fideicomiso.”

Habida cuenta que la prestación de un servicio público es un fin lícito determinado, el fideicomiso puede tener como fin dicha prestación y, en consecuencia puede ser una forma de gestión del servicio público, a condición de que esté prevista en la normativa; y dado que el municipio es una persona jurídica, puede ser fideicomitente y aportar recursos de su propiedad en la integración de fideicomisos para encargarse de la prestación de servicios públicos específicos.

Conforme al Código de Comercio, podemos considerar que los elementos del fideicomiso público municipal para prestación de servicio público son: el

ayuntamiento, quien a nombre del municipio emite la declaración unilateral de crear el fideicomiso; el fiduciario, que tendría que ser una institución de crédito autorizada para fungir como fiduciaria; la finalidad de prestar un servicio público determinado; el fideicomisario o 50 beneficiarios, que vendrían a ser los usuarios potenciales del servicio público respectivo, y los bienes fideicometidos, que consistirían en los bienes o recursos municipales aportados para tal efecto.

- Prestación por entes de derecho social: Los troqueles del derecho social también son aptos para constituir personas jurídicas operadoras -vía concesión o permiso- de servicios públicos, prueba de ello es el molde específico de la sociedad cooperativa, la cual opera sobre el principio de igualdad de sus miembros, tanto en derechos como en obligaciones; tiene un mínimo de veinte asociados; su capital es variable y su duración indefinida; en la adopción de sus resoluciones cada socio tiene un voto; persigue elevar el nivel socioeconómico de sus miembros conjuntando su actuación en una obra colectiva, y reparte sus rendimientos por partes iguales, en proporción del trabajo desarrollado por cada uno de sus miembros. El Artículo: 2 de la Ley General de Cooperativas dispone: “Las cooperativas debidamente constituidas, son asociaciones titulares de una empresa económica al servicio de sus asociados, que se rigen en su organización y funcionamiento por las disposiciones de la presente ley. Tendrán personalidad jurídica propia y distinta de la de sus asociados, al estar inscritas en el Registro de Cooperativas.”

Habida cuenta que los particulares pueden prestar servicios públicos propios, es decir, atribuidos al Estado, mediante concesión u otro mecanismo de delegación; y



servicios públicos impropios o virtuales, o sea, no atribuidos al Estado, previa obtención del permiso, licencia o autorización correspondiente, se puede aprovechar la categoría de cooperativa especializada, para la prestación del servicio público toda vez que el Artículo: 5 de la Ley General de Cooperativas establece en su segundo párrafo: “Serán cooperativas especializadas las que se ocupen de una sola actividad económica, social, o cultural, tales como agrícolas, pecuarias, artesanales, de comercialización, de consumo, de ahorro y crédito, de transportes, de vivienda, de seguros, de educación.

En la práctica, diversas sociedades cooperativas de interés público son prestadoras de servicios públicos de transporte urbano y desde luego, pueden emplearse para la prestación de otros tipos de servicios públicos.

- Prestación por entes de derecho privado: La prestación de servicios públicos por medio de los particulares puede darse mediante formas de gestión sujetas a regímenes jurídicos diferentes, según se trate de servicios públicos propios o de servicios públicos impropios o impropriamente dichos.

Para concluir el presente capítulo se determina que el servicio público, es toda actividad que desarrolla la administración pública; y los brinda a todos los integrantes de la sociedad en forma indiscriminada para lograr el bienestar general, ya sea por medio de sus órganos o por particulares a través de concesiones.



CAPÍTULO III

3. El transporte público

El transporte público comprende los medios de transporte en que los pasajeros no son los propietarios de los mismos, siendo servidos por terceros. Los servicios de transporte público pueden ser suministrados tanto por empresas públicas como privadas.

La transformación de la sociedad genera para sus miembros nuevas necesidades de carácter general; así, por ejemplo, la revolución industrial propicia el crecimiento de la población urbana, y ésta provoca el alargamiento de distancias entre los centros habitacionales y los laborales, educacionales y de esparcimiento, con el consiguiente aumento de la demanda de transporte urbano, tanto público como privado, lo cual da lugar a la multiplicación de vehículos de transporte, a grado tal que provoca la disminución de su velocidad promedio a niveles desesperantes.

3.1. Definición

Podemos explicar el servicio público de transporte colectivo, como la actividad técnica, realizada con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas de un lugar a otro, dentro de una ruta fija y de acuerdo a horarios preestablecidos; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

3.2. Clasificación del transporte

Entendido el transporte como un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto. En relación con los medios utilizados para su realización, se clasifica en marítimo, submarino, fluvial, aéreo, terrestre (ferroviario y carretero), subterráneo y por ducto. En atención a su cobertura se clasifica en urbano, suburbano, foráneo, nacional e internacional.

3.3. El transporte colectivo en la división del servicio público

Se ubica el transporte colectivo dentro de la clasificación del servicio público propio, por estar expresamente establecido en la ley como tal y en consecuencia, atribuido a la administración pública, quien lo puede prestar directamente o de manera indirecta, por medio de particulares.

Es considerado como *uti singuli*; de gestión tanto pública como privada; voluntario para el usuario y obligatorio para el prestador del servicio; indispensable, cotidiano, oneroso, y generalmente atribuido al gobierno del municipio.

- *Uti singuli*: Se le denomina así, porque se presta a toda persona determinada que lo requiera, siempre y cuando satisfaga los requisitos previstos en la normativa correspondiente.

- De gestión pública y privada: En principio, el servicio público de transporte colectivo puede ser gestionado directamente por el Estado o indirectamente por medio de particulares bajo el régimen de concesión. A este respecto, la Constitución Política de La República de Guatemala, establece en su Artículo: 131 "Por su importancia económica en el desarrollo del país, se reconoce de utilidad pública, y por lo tanto gozan de la protección del Estado, todos los servicios de transporte comercial y turístico, sean terrestres, marítimos o aéreos, dentro de los cuales quedan comprendidas las naves, vehículos, instalaciones y servicios.

Las terminales terrestres, aeropuertos y puertos marítimos comerciales, se consideran bienes de uso público común y así como los servicios del transporte, quedan sujetos únicamente a la jurisdicción de autoridades civiles. Queda prohibida la utilización de naves, vehículos y terminales, propiedad de entidades gubernamentales y del ejército nacional, para fines comerciales; esta disposición no es aplicable a las entidades estatales descentralizadas que presten servicio de transporte.

Para la instalación y explotación de cualquier servicio de transporte nacional o internacional, es necesaria la autorización gubernamental. Para este propósito, una vez llenados los requisitos legales correspondientes por el solicitante, la autoridad gubernativa deberá extender la autorización inmediatamente.

- Voluntario para el usuario: Obviamente, nadie puede ser obligado a ser usuario de un servicio público de transporte colectivo; mas, todo pasajero de un vehículo

cualquiera de transporte colectivo público, queda sometido a una situación reglamentaria específica del servicio público que se trate, de la que se desprenden obligaciones a su cargo y derechos a su favor.

- Obligatorio para la administración pública: Desde luego, la administración pública a quien se atribuye la prestación de un servicio público de transporte colectivo dado, queda obligada a prestarlo a partir de la vigencia de la ley que lo establece, por cuya razón ésta lo debe prestar continua y permanentemente, cuando es de gestión directa. Es el caso del transporte público concesionado, es obligatoria para el concesionario la prestación del servicio en los términos de ley y de los específicamente señalados en la concesión o permiso respectivos.

En lo que respecta a lo regulado por el Reglamento de Tránsito, acerca del transporte colectivo, norma en su Artículo: 68 lo siguiente: “El conductor de un vehículo de transporte colectivo, urbano y extraurbano, deberá conducir y efectuar las paradas y arranques sin sacudidas ni movimientos bruscos. Se abstendrá de realizar acto alguno que le distraiga durante la marcha. El conductor, y en su caso, el ayudante o encargado, durante la marcha y en las paradas, velará por la seguridad de los viajeros”.

3.4. El contrato de transporte

Está regulado el contrato de transporte en el Decreto Número 2-70 del Congreso de la República de Guatemala, Código de Comercio de Guatemala, específicamente en su

Artículo 794, el cual establece: “Por el contrato de transporte, el porteador se obliga, por cierto precio, a conducir de un lugar a otro pasajeros o mercaderías ajenas que deberán ser entregadas al consignatario”.

Los intervinientes en el contrato de transporte son:

- Porteador, Transportador, Transportista: quien es la persona que contrae la obligación de prestar el servicio correspondiente;
- Cargador, expedidor, remitente o consignante: Es el que por cuenta propia o ajena se encarga de la conducción de personas o mercadería al porteador;
- Consignatario o Destinatario: es la persona a quien se envían las mercaderías. (una misma persona puede ser a la vez cargador y consignatario).

Se puede mencionar que las características que se presentan en este contrato son:

- Es un contrato típico: ya que está regulado en la ley;
- Es un contrato nominado: tiene un nombre determinado;
- Es un contrato bilateral: se obliga tanto el cargador como el porteador;
- Es un contrato consensual: se perfecciona por el solo consentimiento de las partes;
- Es un contrato oneroso: ambas partes perciben las utilidades y cada parte se grava a beneficio de la otra;
- Es un contrato conmutativo: las obligaciones recíprocas de las partes se miran como equivalentes;
- Es un contrato principal: subsiste por sí mismo, sin la necesidad de otro;

- El porteador asumirá las obligaciones y responsabilidades del transporte aunque utilice los servicios de terceros.

Con respecto a los derechos y obligaciones que surgen entre las partes intervinientes están:

- Obligaciones del cargador:

- a) Entregar las mercaderías al porteador;
- b) Suministrar documentos;
- c) Pagar el porte o flete convenido.

- Derechos del cargador:

- a) Derecho a la ejecución de la prestación convenida;
- b) Derecho a dejar sin efecto el contrato;
- c) Derecho de preferencia.

- Obligaciones del Porteador:

- a) Recibir la mercadería;
- b) Empezar el viaje;
- c) Custodiar y conservar la carga;
- d) Entregar la carga al consignatario.

- Derechos del Porteador:

- a) Derecho al pago del porte o flete convenido.

- Obligaciones del consignatario:
 - a) Otorgar recibo de las mercaderías;
 - b) Pagar al porteador el porte o flete y los gastos en que haya incurrido.

Por su parte el Artículo 797 de la ley citada norma con respecto al transporte combinado: “Si en un contrato de transporte intervinieren dos o más porteadores, cada uno responderá dentro del ámbito de su respectiva ejecución. Si se pacta un transporte combinado, se expedirá un documento único y los porteadores serán solidariamente responsables de la ejecución del contrato.”

Según el Artículo: 46 del Reglamento de Tránsito: “El número de personas transportadas en un vehículo no podrá ser superior al de plazas autorizadas en la tarjeta de circulación o las que señale la autoridad competente. Para los efectos de cómputo, los menores de dos años no se contarán si no ocupan plaza y los menores de 12 años se contarán como media plaza, siempre y cuando no sobrepasen la mitad del número total de ocupantes.”

3.5. Los vehículos de tres ruedas

Actualmente en Guatemala, es común observar otro medio de transporte colectivo de personas, los vehículos de tres ruedas, los cuales también son conocidos como ciclomotores, mototaxis o toritos. Reciben el nombre de ese animal porque su parte delantera sobresale. Tuc-tuc es el sonido que hace su motor.

“Este medio de transporte influyó en la economía nacional, surgiendo en el año 2001. La empresa Mayor Servicio, Sociedad Anónima (Masesa) importa los vehículos marca Bajaj desde la India, disponiendo un precio de Q.34,999.99. Según las especificaciones técnicas de Masesa, estos vehículos pueden transportar a un máximo de cuatro personas, incluyendo al conductor. Pueden desplazarse a una velocidad máxima de 40 kilómetros por hora, en una distancia no mayor de cinco kilómetros”.¹³

La aceptación de estos vehículos influye también en que estos automotores pueden desplazarse más rápido que los autobuses y no incurrir en paradas constantes; además, debido a su bajo consumo de combustible, el costo del pasaje es aceptable, ya que varía entre cinco y veinte quetzales, en los diferentes puntos del país; asimismo, no tienen que cumplir con horarios ni rutas establecidas.

Según la Asociación Nacional de Desarrollo Integral de Mototaxis de Guatemala (Anadimogua), unas 600 mil personas utilizan a diario estos vehículos como medio de transporte en todo el país, lo cual representa una facilidad en la locomoción y un ahorro en el costo del pasaje para los usuarios, quienes los consideran de suma importancia porque son flexibles para transitar y han creado fuentes de trabajo.

De acuerdo a Masesa estos vehículos tienen las especificaciones de fábrica siguientes:

- 40 kilómetros por hora es su máximo de velocidad;

¹³ <http://www.prensalibre.com/pl/2006/abril/16/index.html>. Edición del 16 de abril de 2006. Pérez Leslie.

- Están fabricados con lámina encajuelada (similar a la de los automóviles);
- Tiene motor, chasis, flechas, transmisión trasera y amortiguadores;
- Posee timón de manubrios y frenos hidráulicos en las tres llantas;
- Las llantas son ring ocho;
- Soporta un peso de mil libras;
- Funciona con gasolina y hace un promedio de 120 kilómetros por galón.

Dentro de las ventajas y desventajas que representan los vehículos de tres ruedas para los usuarios podemos mencionar las siguientes:

- Ventajas:
 - a) Economía en las tarifas: el mototaxi presta servicios de transporte de pasajeros puerta a puerta, por un costo mínimo de lo que cuesta un taxi normal, por ejemplo; un mototaxi ofrece el servicio por más de 20 cuadras y su costo es de seis quetzales y un taxi normal es de 20 quetzales, en la misma distancia, el ahorro es significativo;
 - b) Agilidad y rapidez: conduciendo dentro de los límites de velocidad legales, un mototaxi puede desplazarse más rápidamente en sitio de alta congestión en menos de la mitad del tiempo, en áreas rurales puede hacerlo en camino de herradura, veredas, por donde no transitan los automóviles;
 - c) Servicio permanente: el usuario dispone de las veinticuatro horas del día y los siete días de la semana, como también de otros servicios adicionales para la clientela continua;
 - d) Económicos en el uso de combustible;
 - e) Son de fácil acceso;



- f) Ocupan menos espacio que un automóvil;
- g) Rentables y generadores de empleo.

- Desventajas:

- a) No tienen puertas, ni ninguna protección para el pasajero;
- b) Pueden volcar fácilmente por sobrecarga de pasajeros o bultos;
- c) No existe una norma legal que los regule;
- d) Sin especificación de la licencia de conducción que debe portar el piloto.

Actualmente estos vehículos circulan en varios municipios del país, y cada municipalidad autoriza el funcionamiento de los mismos en su respectiva circunscripción territorial, para lo cual emiten un acuerdo municipal para reglamentar la prestación del servicio de transporte por taxi rotativo de tres ruedas.

3.6. Breve análisis del decreto número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala Ley de Tránsito

El Decreto Número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene la Ley de Tránsito preceptúa en el Artículo 18 del Título V, una definición de lo que se entiende por vehículo, y enumera los requisitos que deben reunir los mismos para la circulación sobre la vía pública, estableciéndolo de la siguiente forma: "Por vehículo se entiende cualquier medio de transporte terrestre o acuático que circule permanente u ocasionalmente por la vía pública, sea para el transporte de personas o carga o bien los

destinados a actividades especiales y para el efecto deben reunir los requisitos siguientes:

- a) Contar con tarjeta y placa de circulación vigentes; o permiso vigente extendido por autoridad competente;
- b) Encontrarse en perfecto estado de funcionamiento y equipado para la seguridad del conductor y todos sus ocupantes, de acuerdo con los reglamentos;
- c) Estar provisto de los dispositivos necesarios para no producir humo negro ni ningún otro tipo de contaminación ambiental, conforme las leyes y reglamentos de la materia; y,
- d) Los vehículos usados por personas discapacitadas deberán estar debidamente adaptados y equipados para ser conducidos bajo estrictas condiciones de seguridad.

Todo vehículo esta sujeto a las verificaciones periódicas que fijen las autoridades de tránsito.”

Con respecto a la licencia de conducir existe un vacío legal, ya que no hay una norma reglamentaria que indique el tipo de licencia y tarjeta de circulación apropiada para que estos vehículos operen como medio de transporte público; en algunas municipalidades se les otorga una tarjeta de control o tarjeta de operación, con autorización para cuatro asientos, y en cuanto a la licencia, en algunos casos permiten operar con licencia para motocicleta, en otros pueden conducir con licencia para automóvil.

Resulta alarmante que el mismo Reglamento de Tránsito (Acuerdo Gubernativo Número 273-98) en el Título IV Capítulo III referente al transporte de pasajeros y de carga, en el Artículo 46 sobre el número máximo de personas a transportar regule: “El número de



personas transportadas en un vehículo no podrá ser superior al de las plazas autorizadas en la tarjeta de circulación o las que señale la autoridad competente. Para los efectos de cómputo, los menores de dos años no se contarán si no ocupan plaza y los menores de doce años se contarán como media plaza, siempre y cuando no sobrepasen la mitad del número total de ocupantes.”

Por su parte en el Título IX sobre cinturones, cascos y otros elementos de seguridad, en el Artículo: 93 sobre las excepciones de utilización de cinturones de seguridad, se menciona en el que podrán circular sin cinturones de seguridad u otro elemento de retención autorizado ...b) los conductores y ocupantes cuya estatura sea inferior a 1.0 metros.

Por lo descrito anteriormente, estas condiciones no favorecen a que un niño sea tomado en cuenta como un pasajero, pues si se le toma en cuenta, se le considera un pasajero de segunda categoría, quien no tiene derecho de ocupar un lugar o en circunstancias en la que su vida corra riesgo.

En virtud que es obligación del Estado de Guatemala garantizar la seguridad de sus habitantes en todos los ámbitos de la actividad ciudadana, al revisar detenidamente el artículo precedente se constata que la misma no es explícita para determinar las condiciones que deben tomarse para el transporte adecuado y seguro de las personas en un vehículo de tres ruedas.



3.7. Autoridad encargada del control y supervisión de los vehículos de tres ruedas

La Policía Municipal de Tránsito (PMT) es una institución eminentemente de carácter civil, regida por los principios de jerarquía y subordinación, la cual desempeña sus funciones con apego a la Constitución Política de la Republica de Guatemala y las leyes relacionadas con la seguridad pública; todo esto a través de las unidades que la conforman, ejerciendo dirección y control en lo que respecta a la circulación de toda clase de vehículos.

Su misión es realizar funciones especializadas, como agentes de la autoridad de tránsito dentro del distrito municipal de cada departamento de Guatemala, y en consecuencia le corresponde dirigir, controlar y administrar el tránsito conforme la ley y Reglamento de Tránsito.

Asimismo, tiene como visión lograr que en el municipio sobre el cual ejerce autoridad, se tenga un tránsito vehicular y peatonal ordenado, mediante la labor profesional, la comprensión y educación vial de cada uno de los habitantes.

Dentro de sus funciones básicas tiene asignadas las siguientes:

- Supervisar y regular el tránsito en el municipio correspondiente;
- Montaje de operativos varios. (Alcoholímetros, carreras clandestinas, transporte pesado, etc.);
- Operativos de control de buses y taxis;



- Apoyo a eventos socioculturales, recreativos y deportivos;
- Ejecución de planes operativos y órdenes de servicio;
- Apoyo a infraestructura, señalización y cambios de vía;
- Prevención de accidentes y orientación a los conductores; en los cambios efectuados por la comuna.

La Policía Municipal de Tránsito tiene a su cargo la dirección, control y administración del tránsito conforme a la ley y Reglamento de Tránsito. No obstante que los vehículos de tres ruedas circulan actualmente en varios municipios del país, algunas municipalidades carecen de esta autoridad, y se delega la función de supervisión a los agentes de la Policía Nacional Civil.

Con base en lo señalado en este capítulo, el transporte público es un servicio público que corresponde prestarlo al Estado, ya sea por gestión directa o por concesiones dadas a particulares, de manera continua, permanente y segura, pues conlleva el traslado de personas de un lugar a otro, por lo tanto, se hace necesario un régimen jurídico que establezca las condiciones claras en que debe prestarse el servicio por seguridad de sus usuarios.



CAPÍTULO IV

4. Concesiones

Derivada del latín *concessio*, el vocablo castellano *concesión* se explica como acción y efecto de conceder, que a su vez significa dar, otorgar, hacer merced y gracia de una cosa.

En términos jurídicos, puede explicarse la concesión como el mecanismo mediante el cual, quien tiene la titularidad de determinadas atribuciones y facultades o de ciertos bienes y derechos, delega su ejercicio o aprovechamiento a favor de un tercero.

Diversos historiadores ubican los antecedentes de la concesión en el *precarium* romano, mediante el cual el propietario de un terreno otorgaba su ocupación a otra persona, sin transmitirle su dominio, ni su posesión; el concedente podía revocarlo a discreción y a la muerte del precarista, los bienes regresaban al concedente *ipso jure*, habida cuenta que los descendientes del precarista carecían de derechos hereditarios respecto de ellos. Originalmente gratuito, el *precarium* se convirtió más tarde en oneroso. Versiones medievales de la concesión fueron los *beneficia* y los *privilegia principis*, en tanto que el *curso marítimo* fue una de las expresiones del negocio concesional en el Estado Absolutista.

La concesión se emplea en el derecho privado, lo mismo que en el derecho público, por abarcar actos de distinta naturaleza encaminados a conferir derechos a sus



beneficiarios, por lo cual, para lograr su mejor entendimiento, conviene dividirla, en atención al concedente, en administrativas y en mercantiles. Las primeras son otorgadas por la administración pública y se subdividen en las de aprovechamiento o explotación de los bienes del Estado, las de obra pública y las de servicio público; las segundas, las confieren los particulares; en ambos casos versan sobre facultades y derechos atribuidos al concedente.

Cuando se concesiona a un particular la prestación de un servicio público, éste no sale del ámbito de atribuciones de la administración pública quien, en consecuencia, no pierde su titularidad, por lo que prestará el servicio indirectamente a través del concesionario, quien tendrá a su cargo los riesgos económicos de su prestación, como lo hace notar Fraga cuando explica que en la actualidad, los múltiples deberes del Estado y del municipio les impiden desempeñarlos, con sólo el uso de sus propios medios y recursos, lo cual abre la posibilidad de la delegación de algunas de sus actividades no esenciales, a favor de particulares, sin que ello signifique renuncia o abandono de tales tareas, porque las atribuciones de que deriven les siguen asignadas, lo cual impide a los particulares realizarlas sin su previa delegación, mediante el otorgamiento de la respectiva concesión.

De la misma manera, el Artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala, al referirse a las atribuciones del Presidente de la República, establece: "...k) Someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos, y concesiones sobre servicios públicos."



La concesión de servicio público implica el sometimiento del concesionario al control y la vigilancia de la administración pública, porque viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las actividades públicas, ya que el concesionario, aun cuando no constituya parte integrante de la referida administración, le aporta una colaboración que le descarga a aquélla de una parte de sus labores, sin reducir su potestad y su autoridad sobre los gobernados.

Se puede entender la concesión de servicio público como la cesión temporal de su gestión, hecha por la administración pública a favor de un particular, a efecto de que éste se encargue de ella, por lo cual percibe una remuneración, sometido a la regulación, control y vigilancia del poder de policía; o como dice Georges Vedel: Se trata de un procedimiento mediante el cual una persona pública, llamada autoridad otorgante, confía a una persona física o moral, llamada concesionario, la misión de gestionar un servicio público bajo el control de la autoridad concedente, mediante una remuneración que consiste habitualmente en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio.

4.1. Definición

“La concesión es un acto de Derecho Público, mediante el cual el Estado, o en su caso, las provincias y los municipios, delega en una persona o en una empresa particular (concesionaria) una parte de su autoridad y de sus atribuciones para la prestación de un servicio de utilidad general, como el transporte urbano, el ferroviario, el alumbrado de las poblaciones, la limpieza de las calles, allí donde no son suministrados o no se



encuentran explotados directamente por las entidades públicas estatales, provinciales o municipales que estarían obligadas a hacerlo para llenar necesidades de la colectividad”.¹⁴

4.2. Naturaleza jurídica de la concesión del servicio público

Uno de los temas intensamente debatidos en el derecho administrativo ha sido el de la naturaleza jurídica de la concesión de servicio público, en torno al cual inicialmente se inscribieron dos criterios antagónicos, ambos reflejados tanto en la doctrina como en el derecho positivo y en la jurisprudencia; conforme a uno de tales criterios se trata de un contrato; en cambio, la tesis contraria la considera como un acto administrativo; con posterioridad surgió una tercera interpretación que en una posición ecléctica, asigna a la concesión de servicio público la calidad de acto mixto, y es la que prevalece en la actualidad.

4.3. Principios de la concesión administrativa

Manuel Ossorio, dice que principio, es el fundamento de algo; dentro de los principios de la concesión administrativa están los siguientes:

- Juridicidad: Porque todas las actuaciones de la administración pública deben fundamentarse en la observancia de las obligaciones impuestas por las leyes, así

¹⁴ Ossorio. Ob. Cit. Pág. 203.



como también por la observancia de los principios generales del derecho institucionales del derecho administrativo.

- **Transparencia:** Toda la actuación de la parte concedente ha de ser transparente, lo cual se garantiza con la difusión y la más amplia comunicación de actuaciones administrativas, para que miembros de todos los sectores sociales y gubernamentales puedan contar con la correcta información y conocimiento de los objetivos que pretenden alcanzarse.
- **Equidad:** Pues todas las resoluciones, instrucciones y ordenanzas de la parte concedente dirigidas al concesionario, deben fundamentarse en este principio, para que así el concesionario esté confiado de la inversión de su capital.
- **Respeto a la palabra dada y a la buena fe:** Tanto el concedente como el concesionario deben respetar los acuerdos a que se hubieren sujetado al momento de la contratación. La interpretación del contrato por ambas partes debe ser hecha, conforme a los principios de la buena fe, con recíproca lealtad.
- **Cláusulas de exclusividad o monopolio:** Son aquellas cláusulas del contrato de concesión administrativa que confieren exclusividad, también llamada monopolio, para la prestación de un servicio público, éstas deben interpretarse con un criterio restrictivo.



- Idea de servicio público: Si se trata de un servicio público, la interpretación del contrato debe orientarse preferentemente a la continuidad del funcionamiento del mismo.
- Derecho de propiedad: El otorgamiento de la concesión se realizará dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros.
- Finalidad: La concesión se otorgará para una finalidad concreta, con determinación de su objeto y límites, que se estipularán en el contrato.
- Del plazo: El plazo de duración no podrá exceder del estipulado en la ley especial. En ningún caso podrán otorgarse concesiones por tiempo indefinido.
- Cánones o impuestos: Las concesiones estarán sujetas al pago del canon anual o tasa que se fije.
- Rescate de la concesión: Se considerará siempre implícita la facultad de rescate de la concesión antes de su vencimiento, si lo justificaran circunstancias sobrevenidas de interés público, libremente apreciadas por la administración pública. En este caso, el concesionario habrá de ser resarcido de los daños que se le hayan producido.
- Control e inspección: En todo momento la administración pública podrá inspeccionar los bienes objeto de la concesión, así como las instalaciones y construcciones.



- Garantía: “Podrá exigirse al concesionario la garantía suficiente para asegurar buen uso y conservación de bienes e instalaciones, y la indemnización por daños en caso de alteración”.¹⁵

4.4. Otorgamiento de las concesiones en Guatemala

Las concesiones están reguladas dentro del Código Municipal, además de otras leyes, en el Artículo 74, el cual regula la facultad que tienen las municipalidades para otorgar a personas individuales o jurídicas, la concesión para la prestación de servicios públicos que operen exclusivamente en su jurisdicción, mediante contrato de derecho público y a plazo determinado, en el que se fije la naturaleza y condiciones del servicio y las garantías de su funcionamiento. El mismo Código Municipal establece en su Artículo 75, otras condiciones de la concesión y a la vez determina que la concesión debe quedar formalizada mediante un contrato, y hace una enumeración de las condiciones generales que debe contener el mismo.

4.5. Elementos de la concesión del servicio público

“La concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos: Un acto reglamentario, un acto de condición y un contrato”.¹⁶

¹⁵ Pedro Sanz Alonso, «Comunidad Autónoma de la Rioja,» <http://www.boe.es/boe/dias/2005/11/11pdfs/A36885-36919.pdf>, (16 de mayo de 2006).

¹⁶ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**- Pág. 243.



- Es un acto reglamentario: pues en el mismo se fijan las normas a que necesariamente se deben condicionar la organización y funcionamiento del servicio público, así también quedan contenidos aspectos referentes a horarios, tarifas, forma de prestación del servicio, derechos de los usuarios, etc.
- El acto condición: es el que condiciona como su nombre lo indica, las atribuciones que debe cumplir el concesionario de las facultades que la ley le otorga, así como de las obligaciones.
- El elemento contractual: que implica las cláusulas, por medio de las cuales la administración otorga la concesión y en donde se fijan derechos y obligaciones tanto de las empresas concesionarias como de la administración.

Figuran como **elementos indispensables** de la concesión del servicio público, el concedente, el concesionario y el servicio público concedido:

- El concedente: Consecuente con el principio de legalidad, el concedente deberá ser el órgano competente del poder público para otorgar la concesión; debemos tener presente, a este respecto, que todo servicio público propiamente dicho es, formal y materialmente, una creación de la ley, la que, si el ordenamiento Constitucional lo permite, determina si su prestación se puede concesionar; en este último caso, el legislador ordinario debe establecer los requisitos, condiciones y lineamientos para el otorgamiento de la concesión y, en su caso, determinar las exclusividades que pudieren asignarse; la administración pública en sus respectivos ámbitos: federal, de



las entidades federativas y municipal tendrá la facultad del otorgamiento en sí de la concesión.

La continuidad y permanencia del servicio público deberán ser garantizadas por el estado o municipio concedente, lo que predica la competencia que deben tener para requisar los bienes y derechos afectos a la concesión, en casos de huelga, de quiebra, de paro patronal, o en otros que impliquen la interrupción de la prestación del servicio, independientemente del derecho de reversión respecto de los bienes afectos a la concesión, que puedan tener.

De igual manera, resulta obligada la delegación del concedente al concesionario de las facultades indispensables para la prestación del servicio público de que se trate, por el tiempo que dure la concesión. Además, el concedente debe eliminar toda competencia ilícita, así como proporcionar la vigilancia policial que evite la obstrucción del servicio por parte de terceros.

Igualmente, en los términos de la normativa en vigor, el municipio concedente debe proteger al usuario del servicio, exigiendo al concesionario el cumplimiento de los principios de generalidad, uniformidad, continuidad, y regularidad que deben caracterizar al servicio público.

- El concesionario: Tanto las personas físicas como las jurídicas pueden ser concesionarias de servicios públicos, siempre y cuando satisfagan determinados



requisitos, entre otros tener capacidad legal para obligarse, en el caso de las personas físicas, y tratándose de personas jurídicas, estar constituidas legalmente.

Dentro de los derechos del concesionario están el de usar las facultades y bienes que el concedente debe poner a su disposición en los términos señalados en la ley y en la propia concesión, así como disfrutar de las exclusividades previstas para el caso concreto.

Salvo algún caso excepcional, al concesionario le anima en la operación del servicio la obtención de un lucro, de otra manera no arriesgaría su capital, su tiempo y su esfuerzo, por ello se le reconoce el derecho a obtener una utilidad justa y razonable, remuneradora de su actividad y riesgo, la que suele darse mediante el cobro de una cuota por el uso del servicio, en los términos de la tarifa aprobada para tal efecto por la ley o la administración concedente.

Por cuanto ve a la nómina de las obligaciones a cargo del concesionario, debe figurar en ella la de prestar el servicio de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, continuidad y regularidad, obligación que debe contemplarse en la ley y en la propia concesión, al igual que la de acatar las modificaciones a la normativa del servicio, realizadas legalmente por la concedente. Además, cuando la ley disponga la reversión, o si ésta se incluye como cláusula de la concesión, el concesionario está obligado a no gravar ni enajenar los bienes afectos a ella sin autorización de la concedente, a quien deberá entregarlos libres de todo gravamen, a su vencimiento.

El incumplimiento de las obligaciones del concesionario deberá traer aparejada la aplicación de sanciones en los términos previstos en la normativa correspondiente, que pueden incluir la caducidad de la concesión y la reversión de los bienes afectos a ella.

- El servicio público concedido: En principio, y en contraste con las funciones públicas, que son indelegables, los servicios públicos pueden ser concesionables, empero, no puede otorgarse concesión para la prestación de todo servicio público.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de su dominio, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

En este sentido, el Código Municipal dispone en su Artículo: 74 "Concesión de servicio público municipal. La municipalidad tiene facultad para otorgar a personas individuales o jurídicas, la concesión de la prestación de servicios públicos municipales que operen en su circunscripción territorial, con excepción de los centros de acopio, terminales de mayoreo, mercados municipales y similares, mediante contrato de derecho público y a plazo determinado, en el que se fije la naturaleza y condiciones del servicio y las garantías de funcionamiento a las que se



refiere el Artículo 75 de este código. Asimismo deberá estipularse que el reglamento municipal para la prestación del servicio, forma parte del contrato de concesión.

En todo caso, el plazo de duración de la concesión no podrá ser superior de veinticinco (25) años; pudiendo ser prorrogable. El plazo será fijado en cada caso, de acuerdo con la cuantía e importancia de la inversión, tomando en cuenta el interés municipal, y el de los usuarios e inquilinos.

El Concejo Municipal fijará, además, las contribuciones municipales y tasas derivadas del contrato que percibirá del concesionario.”

En caso de que el municipio apruebe la concesión de un servicio público, este deberá regirse por las condiciones establecidas en el Artículo 75 “Además de lo establecido en la Ley de Contrataciones del Estado, el contrato en que se formalice una concesión para la prestación de un servicio municipal deberá establecer:

- a) La aceptación, por parte del concesionario, de las ordenanzas y reglamentos municipales que regulen el funcionamiento del servicio.
- b) La obligación del concesionario de llevar contabilidad de conformidad con la ley, para su verificación en todo tiempo, por la Contraloría General de Cuentas, al ser requerida a la municipalidad el estado financiero de la empresa.
- c) La obligación del concesionario de poner a disposición de la municipalidad los libros y documentos de contabilidad y de proporcionarle, en cualquier momento, la información que se le requiera.
- d) El derecho de la municipalidad de adquirir el servicio gratuitamente o previa indemnización, según sea la naturaleza y condiciones en que la misma se otorgó, al expirar el plazo de la concesión. En el supuesto de indemnización, se hará el avalúo



de los bienes, tomando en consideración todos los elementos y factores que determinen su precio real, sin atenerse exclusivamente a declaraciones catastrales o fiscales, informes o datos de entidades o dependencias del Estado, debiendo someterse el expediente y el proyecto de contrato correspondiente a revisión de la Contraloría General de Cuentas antes de su aprobación, y no se hará ningún pago a cargo del contrato de traslación de los bienes sino hasta que haya sido aprobado por el Concejo Municipal y la resolución esté firme. En todo caso, la municipalidad debe hacerse cargo del servicio, libre de pasivos de cualquier clase.”

El Artículo 77 del Código Municipal regula: “La concesión de servicio público municipal podrá ser revocada por cualquiera de las siguientes causas:

- a) Cuando el Concejo Municipal declare que es lesiva a los intereses del municipio.
- b) Por violación de disposiciones relativas al orden público y al interés social.
- c) Por incumplimiento de disposiciones de carácter general o local, relativas a la salud e higiene públicas y protección del medio ambiente.
- d) Cuando las deficiencias del servicio no sean subsanables por el procedimiento previsto en el artículo anterior.

En cualesquiera de estos casos queda excluida la vía de lo contencioso administrativo.”

Conviene reiterar que el servicio público municipal, como cualquier otro, se concede intuitu personae, en atención a las cualidades del concesionario, por cuya razón no está en el comercio ni tampoco puede transferirse sin la autorización del concedente; y dada

su naturaleza, sólo podrá concesionarse por tiempo limitado, sin que pueda ser a perpetuidad, porque ello implicaría, desde el momento de su otorgamiento, la transferencia definitiva de las actividades concesionadas, que por tal razón saldrían de la esfera del poder público para ingresar al ámbito privado, significarían una renuncia del Estado a tales actividades y privarían al servicio de su carácter público propiamente dicho, lo cual sería absurdo.

De igual manera, el servicio público municipal se concesiona conforme a normas de Derecho Público, las cuales están contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes orgánicas de la administración pública, las leyes orgánicas municipales, entre otras, por lo que la inobservancia de sus disposiciones en el trámite de su otorgamiento da lugar a su nulidad.

4.6. Derechos y obligaciones del concedente y concesionario

Dentro de los derechos y obligaciones que corresponde tanto al concedente como al concesionario están los siguientes:

4.6.1. Derechos o prerrogativas del concedente

- Dirección y control;
- Interpretar unilateralmente el contrato;
- Modificar unilateralmente el contrato. *Ius variandi*;
- Preservación de la ecuación económico-financiera;

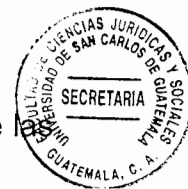
- En el caso de entes autónomos, de poder adquirir el servicio gratuitamente o previa indemnización, según la naturaleza y condiciones en las que la misma se otorgó, al expirar el plazo de la concesión; y
- Las construcciones, instalaciones y equipo necesario para la prestación de los servicios, deberá ser revertido al Estado al vencimiento del plazo de la concesión, en condiciones de funcionamiento adecuado y libre de todo gravamen.

4.6.2. Obligaciones del concedente

- Obtener los derechos de los servicios concesionados;
- Rescatar el servicio por causas de utilidad pública, tales como servicio deficiente, aumento de precios o por fuerza mayor o caso fortuito;
- Revisar las tarifas y velar por el correcto cobro; y
- Supervisar la ejecución de la concesión.

4.6.3. Derechos del concesionario

- Explotar las obras ejecutadas y percibir los peajes, precios y demás asignaciones convenidas y establecidas en el contrato;
- Solicitar la revisión del régimen económico de la concesión y del plazo de ejecución por causas sobrevivientes;
- Gozar de los derechos y obligaciones del beneficiario de la explotación y de las garantías e incentivos establecidos;



- Emitir acciones, obligaciones y a contraer obligaciones para el financiamiento de las inversiones vinculadas a la concesión, cuando haya sido autorizado.

4.6.4. Obligaciones del concesionario

- Cumplir el contrato con estricta sujeción a las normas;
- Al pago de los salarios y prestaciones de sus trabajadores;
- A la capacitación del personal guatemalteco que designe la autoridad competente;
- Acatar las directrices emitidas por el ente concedente;
- Llevar contabilidad de conformidad con la ley;
- Facilitar las inspecciones y auditorías que tengan por objeto verificar su desempeño;
- Prestar el servicio con la continuidad convenida;
- Al pago al Estado de un porcentaje que será determinado en la resolución que otorgue la concesión;
- A responder por la pérdida o deterioro de los bienes del Estado que se le entreguen para la explotación de la concesión;
- Al vencimiento de la concesión, todas las construcciones e instalaciones pasarán a propiedad del Estado o de la entidad autónoma o descentralizada de que se trate sin que tenga que reembolsar, compensar o pagar suma alguna de dinero;
- Facilitar el servicio en condiciones de absoluta normalidad;
- Prestar el servicio ininterrumpidamente, salvo casos de fuerza mayor o caso fortuito;
- Indemnizar los daños y perjuicios que se causen a terceros o al Estado con motivo de la ejecución del contrato de concesión;



- Se le prohíbe al concesionario transferir, ceder, gravar o enajenar la concesión y sus recursos;
- Constituir a favor del Estado las garantías que se fijan en el contrato, de acuerdo con la cuantía e importancia de la inversión.

4.7. Extinción de la concesión del servicio público

Antes de analizar las formas de extinción de la concesión del servicio público, es necesario regular acerca de la anulación de la misma, que en rigor no es una forma de extinguirla, pues no se puede extinguir lo que no existe, y la anulación equivale a suprimir del ámbito jurídico, como si nunca hubiera existido, a la concesión, lo cual se realiza mediante un trámite de anulación, al que de manera equívoca también se le conoce como revocación en el derecho positivo y en la doctrina de diversos países.

La anulación de la concesión de servicio público por vicios de ilegitimidad no merece tener repercusión en los bienes propiedad del frustrado concesionario, que debieran quedar afectos a la concesión, toda vez que éstos seguirán siendo propiedad del particular que aspiraba a ser concesionario, porque no hay lugar a la reversión de los mismo a favor del municipio, ya que la anulación tiene por no otorgada la concesión, en consecuencia no hay bienes afectos a ella ni concesionario.

Tampoco debiera haber lugar a indemnización para el municipio ni para el concesionario, en caso de anulación por vicios de ilegitimidad, pues tales vicios conllevan la violación de una norma legal por parte del concesionario con la



complicidad, disimulo o negligencia del concedente, o viceversa, por lo que ambos carecerían de título legal para reclamar indemnización, pues ninguno de los dos podría alegar ignorancia de la ley.

En cuanto a las formas extintivas, el carácter temporal de la concesión, predica como forma ordinaria de extinción de la concesión el transcurso del plazo previsto para su duración, a la que se suman las formas extraordinarias, como el rescate, la caducidad y la rescisión, entre otras:

- El rescate: A diferencia de la revocación propiamente dicha, que se realiza por razones de legalidad, el rescate es una modalidad de la revocación efectuada por motivos de interés público o general, a efecto de que el municipio asuma la prestación directa del servicio público respectivo, mediante una resolución unilateral del concedente que extingue la concesión de servicio público, en ejercicio de la facultad otorgada por la ley, sin que el concesionario haya dado motivo para ello.

El preaviso al concesionario es requisito indispensable para el rescate y, según la doctrina, implica indemnización no sólo por el valor no depreciado de los bienes afectos a la concesión, en caso de reversión, sino también por el lucro cesante, lo cual equivale a decir que, en teoría, se debe pagar al concesionario no sólo el valor de los bienes y derechos afectos a la concesión que de hecho revierten a favor del concedente, sino también indemnización parcial – no por la totalidad –, de las posibles utilidades que deja de percibir.



El pago parcial y no total del lucro cesante se justifica, tanto por la posibilidad de que tales utilidades no se dieran en la práctica en el cien por ciento previsto, en caso de no realizarse el rescate, como por el principio de equidad, consistente en que tales utilidades sean las referidas únicamente al lapso de tiempo razonable para que el concesionario pueda destinar a otra inversión rentable el capital empleado en la prestación del servicio concesionado.

- La caducidad: El incumplimiento de las obligaciones impuestas en la ley y en la concesión misma al concesionario del servicio público es la rescisión, la cual procede cuando concedente y concesionario convienen adoptarla de común acuerdo, sin responsabilidad para ninguno de ellos, por muy variados motivos, como pueden ser los de fuerza mayor y de imposibilidad sobrevenida, entre otros.

La imposibilidad sobrevenida se da cuando ocurren acontecimientos, no imputables al concesionario ni al concedente, que impiden definitivamente la prestación del servicio público, lo que implica no sólo la extinción anticipada de la concesión, sino la supresión del servicio público; Juan Francisco Mestre Delgado la explica con los siguientes ejemplos: “el agotamiento del caudal que se emplea por el concesionario del servicio público de distribución de agua potable a domicilio; la desaparición del poblado que constituye el punto de destino del servicio público de transporte; la explotación deficitaria del servicio no imputable al concesionario, o, en fin, cuando la aplicación de la teoría del factum principis imposibilita la prestación del servicio, o determina unas dificultades que exceden de ciertos límites, estamos en presencia de supuestos atípicos en los que se impone la extinción de la relación concesional, pero



sin que sean encuadrables en ningún motivo imputable a las partes. La causa de extinción es ajena al comportamiento de los contratantes”.¹⁷

- La rescisión: Desde luego, la rescisión puede tener lugar sin que el concedente y el concesionario convengan en ello, habida cuenta que tanto uno como otro pueden demandar, ante tribunal competente, la rescisión de la concesión por incumplimiento de las obligaciones de su contratante, para de esa manera dar por extinguida la concesión.

4.8. Otras causas de extinción de la concesión

Se señala en la doctrina, como otras causas de extinción de la concesión del servicio público, además de las ya mencionadas, la quiebra y la muerte del concesionario; más, en rigor, la quiebra da lugar a la caducidad, mientras que en el caso de la muerte del concesionario existe la posibilidad, en algunas legislaciones, de que los herederos se conviertan en los nuevos concesionarios del servicio público respectivo.

4.9. Control y vigilancia de los servicios públicos municipales

En el caso de los servicios públicos municipales directamente a cargo de la administración pública municipal, se encuentra regulada en el Artículo: 253 Constitucional, en su inciso c: “ ... y, c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. ...”;

¹⁷ Fernández. **Ob. Cit.** Pág. 193.



por su parte a la función pública contralora le compete al Alcalde Municipal, de conformidad con el artículo: 53 del Código Municipal: “Atribuciones y obligaciones del alcalde. . . . e) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales. ...”

Para concluir el presente capítulo se determina que la concesión del servicio público implica el traslado o cesión temporal de ciertas facultades para lograr la prestación de un servicio, que en ese momento, el Estado no puede brindar a la población, delegándolas a un particular (llamado concesionario) quien es el obligado a prestar el servicio, recibiendo una remuneración de los usuarios a cambio de su prestación, y sujeto, siempre al control y vigilancia de la administración pública.





CAPÍTULO V

5. Partes involucradas en la transmisión de las concesiones del servicio de transporte público de moto taxis en el municipio de San Francisco Zapotitlán, departamento de Suchitepéquez

El municipio de San Francisco Zapotitlán, es uno de los veinte municipios del Departamento de Suchitepéquez, ubicado en la parte norte del mismo y localizado en la región sur occidental del país. El número de población no sobrepasa los veinte mil habitantes, siendo reducida su extensión territorial, por lo cual la circulación de vehículos propios no es masiva, ni tampoco se cuenta con servicio de transporte público en el casco urbano y fuera de él.

La necesidad de prestar el servicio de transporte público para el traslado de personas de un lugar a otro, y la falta de recursos económicos por parte de la municipalidad de San Francisco Zapotitlán, Departamento de Suchitepéquez, hizo que la institución en mención, por medio del concejo municipal autorizara desde el año dos mil dos la circulación de los moto taxis o vehículos de tres ruedas como un medio de transporte público urbano, los cuales en poco tiempo de empezar a funcionar, se convirtieron en un medio de transporte económico por las tarifas que se cobran al usuario y por el combustible que utiliza, además de ser rápido y ágil, de fácil acceso, ya que ocupa menos espacio que un automóvil.



Con el objeto de conocer, si entre las partes involucradas en la transmisión de las concesiones del servicio de transporte público de moto taxis o vehículos de tres ruedas, existen casos donde la municipalidad después de haber otorgado la concesión del servicio en mención, adquiera nuevamente el derecho del mismo, luego de que el concesionario deje de prestar el servicio, así mismo, si se ha tramitado algún caso donde los concesionarios de moto taxis han realizado traspaso de su derecho ha particulares sin la intervención de la municipalidad. Por ello se realizaron varias entrevistas a las partes involucradas, teniendo en cuenta que debido a su trabajo son ellos los que intervienen directamente en el proceso, por lo que contar con información que proporcionaron era muy importante para la investigación.

Las entrevistas se realizaron al personal de la municipalidad y a quienes integran la asociación de propietarios de moto taxis, en forma personal, a los concesionarios y particulares que adquieren el derecho para la prestación del servicio de transporte público de moto taxis por parte de los concesionarios, en sus respectivas sedes y casas de habitación, ubicadas en el municipio de San Francisco Zapotitlán, departamento de Suchitepéquez, de acuerdo a la delimitación geográfica que se utilizó. Sin embargo, por la técnica utilizada, la información que se obtuvo fue personalizada y considerando que los entrevistados son parte del ámbito que abarca la presente investigación, son una fuente segura, eficaz y representativa de las partes a las que representan.

Las interrogantes se realizaron, tomando como base las preguntas principales que fueron contestadas voluntariamente por los entrevistados, por medio de su experiencia y ampliando los comentarios cuando lo estimaron necesario. Por lo anterior, los

aspectos que tomó en cuenta la entrevista fueron diversos, pero siempre orientados sobre el tema central de la investigación.

5.1. La Municipalidad

El municipio, también llamado municipalidad, es jurídicamente una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional.

- Antecedentes

El municipio como concepto, tiene su nacimiento en la época romana, pero como expresión de la comunidad, su nacimiento se remonta a miles de años. Dice el autor Jorge Fernández Ruiz, al emerger con el sedentarismo y la aparición de organizaciones sociales de mayor amplitud y fuerza que la familia, las primeras manifestaciones de las comunidades vecinales como formas de arrostrar y resolver los problemas de carácter general, en los cuales cada vecino podía identificar sus problemas individuales; en ese sentido Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu afirman: el origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hay indicios de suficiente validez como para afirmar que en los pueblos de altos grados de civilización, como fueron Grecia, Roma o el Imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social. En efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones, forma de agrupación de los miembros de un



pueblo, de los que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de institución municipal.

Según una teoría llamada sociológica o jusnaturalista, se trata de una organización que se forma espontáneamente, porque así lo requiere el hecho natural, y no intencionado, de que diversos núcleos familiares se instalen en terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y administrarlas. De ahí que el municipio, muy lejos de que pueda ser una persona creada por el Estado, tenga un origen anterior a él o, si se prefiere, que el municipio haya constituido, después de la familia, la primera forma de organización política, y que la existencia de diversos municipios dentro de territorios también próximos y con necesidades comunes haya dado origen a otro organismo superior, que es el Estado. Según otra teoría, llamada legalista, el municipio no solo tiene el expresado origen natural, sino que es además una institución creada por la ley y sin más atribuciones que las concedidas por el Estado. “Mas cualquiera que sea el verdadero origen, y partiendo del hecho de su existencia, no cabe duda acerca de que su finalidad se haya vinculada con el servicio de las necesidades de los integrantes del grupo municipal, o sea de los vecinos; entre ellas las que afectan a la sanidad de la población, a la asistencia benéfica, a los transportes urbanos, al alumbrado y limpieza, a la policía de costumbres, a la ordenación del tránsito, al desarrollo urbanístico y otras similares, todas las cuales son atendidas con los recursos provenientes de los impuestos y tasas que pagan los contribuyentes”.¹⁸

¹⁸ Ossorio, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales**. Pág. 632-633.



- Definición

Jorge Fernández Ruiz, en relación al municipio señala, es la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.

- Elementos:

Debemos de entender por elementos, cada una de las partes integrantes de un todo. El Artículo: 8 del Código Municipal, nos señala cuáles son los elementos básicos que integran el municipio, siendo éstos los siguientes:

- a) La población.
- b) El territorio.
- c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
- d) La comunidad organizada.
- e) La capacidad económica.
- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.
- g) El patrimonio del municipio.



De conformidad con la municipalidad de San Francisco Zapotitlán del departamento de Suchitepéquez, los entrevistados en relación a la entrevista manifestaron que; la autoridad municipal encargada de autorizar la concesión del servicio de transporte público de moto taxis o vehículos de tres ruedas es el Concejo Municipal y que no existe actualmente un reglamento que regule el funcionamiento de dicho servicio, tampoco existe una autoridad municipal –PMT- encargada del control del mismo.

Asimismo, manifestaron que el anterior concejo municipal (períodos constitucionales 2000-2004 y 2004-2008) reunidos con los propietarios de moto taxis en sesión de concejo aprobó un proyecto de reglamento municipal para la regulación del servicio de moto taxis dentro del municipio, pero que el mismo no entró en vigencia, por motivos que desconocen. Por otro lado se indica, que el actual concejo municipal (períodos constitucionales 2008-2012 y 2012-2016) no ha emitido un reglamento hasta la fecha, que regule la prestación de este servicio, por que no ven la necesidad para ello.

Manifestaron que según el concejo municipal anterior, establecía como trámite administrativo para otorgar la concesión del servicio público de moto taxis, que el interesado debía dirigir una solicitud al concejo municipal y éste en sesión aprobara o no el otorgamiento de dicha concesión; si se aprobaba otorgar la concesión debían presentar los siguientes requisitos: 1. Presentación de pro-forma, que es una cotización que otorga la empresa Masesa (encargada de la distribución de este tipo de vehículos) en la que se describen los datos del vehículo; 2. Nombre completo del propietario; 3. Pagar el derecho de la concesión. Éste último (pago) varió entre uno y otro concesionario, algunos pagaron a la municipalidad inicialmente la cantidad de



trescientos quetzales, otros, ochocientos quetzales, otros, un mil quetzales y otros cinco mil quetzales.

Actualmente existen setenta y cuatro autorizaciones de concesiones para la prestación del servicio de transporte público de moto taxis, de las cuales setenta y tres se otorgaron en el concejo municipal anterior, es decir que desde el mes de enero del año dos mil ocho en que asumió el gobierno municipal el actual concejo, solamente se ha otorgado una autorización de concesión, a pesar de que existe demanda de la población para la adquisición de nuevas autorizaciones de concesiones para prestar el servicio.

Indicaron que lo anterior, se da porque desde la administración municipal del concejo anterior, cuando un concesionario del servicio ya no presta el mismo, la municipalidad no hace uso de la facultad que le confiere el inciso d) del Artículo 75 del Código Municipal, el derecho de adquirir nuevamente el servicio; por el contrario, desde los primeros concesionarios se aprovecharon de ello, convirtiéndose esto en un negocio, en virtud de que han vendido su derecho para prestar el servicio en cantidades superiores a las que ellos pagaron a la municipalidad para obtener la concesión, y éstos a otros y así sucesivamente se ha dado una círculo vicioso, sin que la municipalidad haga algo al respecto. Manifiestan que esta situación se da porque no existe un reglamento ni contrato de concesión entre la comuna y los concesionarios que establezca las condiciones en que se va a prestar el servicio.



Los entrevistados manifestaron que la municipalidad únicamente recibe la cantidad de un mil quetzales, por el aviso de traspaso –que es un documento privado, entre el concesionario y un particular, que la comuna redacta- y con el cual sólo les queda el nombre del nuevo titular de la concesión. Reconociendo la municipalidad que esto les afecta económicamente porque dejan de percibir ingresos que legalmente les corresponde, en virtud de que los concesionarios han cedido el derecho por cantidades que oscilan entre los diez a veinte mil quetzales, cuando el pago más oneroso que cobró el concejo municipal anterior por otorgar una concesión fue de cinco mil quetzales.

La municipalidad manifiesta, que no han podido poner orden ni llevar un control de dicha situación, en virtud de que, existe una asociación de propietarios de moto taxis –la cual no cuenta con personalidad jurídica-, que desde que el concejo municipal actual asumió el gobierno del municipio, les ha impedido que lo hagan, realizando una serie de manifestaciones y amotinamientos, para que no se emita ningún reglamento ni mucho menos que la municipalidad haga uso del derecho de adquirir nuevamente el servicio y otorgarlo a otro particular, mediante un contrato de concesión que sí establezca las condiciones para prestar el servicio, y por evitarse problemas con este grupo de personas no hacen nada al respecto.

5.2. Los concesionarios:

Es la persona titular o beneficiaria a quien se hace una concesión. El concesionario puede ser tanto las personas físicas como las jurídicas, siempre que satisfagan



determinados requisitos, entre otros tener capacidad legal para obligarse, en el caso de las personas físicas, y, tratándose de personas jurídicas, estar constituidas legalmente.

Al concesionario le anima en la operación del servicio, la obtención de un lucro –salvo algún caso excepcional-, de otra manera no arriesgaría su capital, su tiempo y su esfuerzo, por ello se le reconoce el derecho a obtener una utilidad justa y razonable, remuneradora de su actividad y riesgo, la que suele darse mediante el cobro de una cuota por el uso del servicio, en los términos de la tarifa aprobada para tal efecto por la ley o la administración concedente.

Los concesionarios del servicio de transporte público de moto taxis en el municipio de San Francisco Zapotitlán, del departamento de Suchitepéquez, fueron las personas a quienes la municipalidad durante los años dos mil dos al dos mil siete les otorgó las concesiones para prestar el servicio público en mención, los cuales fueron cincuenta y cinco concesionarios, de los que únicamente uno, conserva aún la concesión inicial. Las demás personas concesionarias han cedido y vendido su derecho a otro particular (por medio de aviso de traspaso) como se mencionó con anterioridad.

En relación a la entrevista, no hubo acuerdo por parte de los concesionarios, en quien fue la autoridad municipal encargada de autorizar la concesión del servicio de transporte público de moto taxis, algunos manifestaron que solamente fue el alcalde municipal y otros que el concejo municipal. Así mismo, informaron que no ha existido un reglamento, ni autoridad municipal que regule el funcionamiento de dicho servicio.



Indicaron, que el trámite administrativo, para que les otorgaran la concesión, únicamente dirigir una solicitud al alcalde municipal o al concejo municipal, pero que no llenaban ningún otro requisito que la comuna les pidiera. Así mismo, manifestaron que no suscribieron un contrato de concesión con la municipalidad en el que se estableciera la forma en que debían prestar el servicio, sino que, únicamente la municipalidad les extendía una copia certificada del punto del libro de actas de sesiones ordinarias y extraordinarias del concejo municipal en el que les otorgaban la concesión del servicio. En dicha copia certificada sólo se lee literalmente: la solicitud que ellos dirigían al concejo municipal y que éste después de deliberar la misma, acordaban: 1. Autorizar la operación y circulación de una o más unidades de moto taxis –dependía de la solicitud- propiedad de determinada persona, dentro de la jurisdicción del municipio, con estacionamiento en el parque municipal o donde estime hacerlo. 2. Deberán cancelar la cantidad de trescientos, ochocientos, un mil y hasta cinco mil quetzales –no se manejaba una cantidad fija, sino que variaba entre diferentes concesionarios- por concepto del derecho de la línea como único pago inicial de la operación; y, noventa quetzales mensuales por cada unidad por concepto de estacionamiento. 3. Hacerlo del conocimiento del interesado para los trámites de Ley.

En virtud de que no se suscribió ningún contrato de concesión, en el que se estableciera las condiciones para prestar el servicio, el mismo, se ha convertido en un negocio muy oneroso para los concesionarios, pues éstos manifiestan que cuando ya no desean o no pueden seguir prestando el servicio ceden su derecho, vendiéndolo a un particular interesado –a través del aviso de traspaso- por una cantidad que oscila entre quince a veinte mil quetzales; y, si además también les venden el vehículo



asciende a cuarenta y cinco mil quetzales –depende las condiciones en las que se encuentre el mismo-. Uno de los entrevistados manifestó que él hace uso del servicio un tiempo, luego vende y cede el derecho y los vehículos y posteriormente vuelve a comprarlos; actualmente tiene cinco unidades de moto taxis.

Los entrevistados manifiestan, que esta situación se viene dando desde que estaba en funciones el concejo municipal anterior y que cuando tomó posesión el nuevo concejo municipal, llegaron al acuerdo de que no se autorizara nuevas concesiones para prestar el servicio y que tampoco emitieran reglamento alguno, que los concesionarios seguirían cediendo y vendiendo el derecho como hasta la fecha lo hacían, que únicamente cancelarían a la comuna las cantidades siguientes: 1. Noventa quetzales mensuales por concepto de parqueo; 2. Cincuenta quetzales anuales por derecho a circulación dentro de la jurisdicción municipal, por realizar este pago la municipalidad les entrega una calcomanía que contiene un número, el cual identifica a cada unidad, el mismo, se hace en el mes de enero de cada año; y, 3. Un mil quetzales cuando se vende el derecho del servicio y la municipalidad le realiza el documento de traspaso.

A pesar de que existe demanda de la población, hacia la municipalidad en adquirir la concesión para prestar el servicio de transporte público de moto taxis, ya no se otorgan nuevas concesiones. Sin embargo, por razones de solidaridad con una persona con capacidades físicas especiales el concejo municipal actual le otorgó la concesión de una unidad de moto taxi; esta nueva concesión generó molestias en los concesionarios lo que originó que se amotinaron afuera del edificio municipal y en la casa del alcalde por haber incumplido lo acordado. Dialogaron y comprendieron porque la comuna había



otorgado esa nueva concesión, pero acordaron que ya no otorgara nuevas concesiones por ninguna razón y que cuando el nuevo concesionario ya no siguiera prestando el servicio, no podía venderlo ni cederlo a ningún otro particular, sino que le regresaría nuevamente el derecho a la municipalidad y ésta no lo otorgaría más.

5.3. Asociación de Propietarios de moto taxis

Guillermo Cabanellas de Torres, indica que, asociación es la acción y efecto de aunar actividades y esfuerzos. Colaboración, unión. Relación que une a los hombres en grupos y entidades organizadas; donde al simple contacto, conocimiento o coincidencia, se agrega un propósito, más o menos duradero, de proceder unidos para uno o más objetivos. Entidad que con una estructura administrativa, persigue un fin común.

Al respecto, la *Constitución Política de la República de Guatemala*, establece en su Artículo 34 "Derecho de asociación. Se reconoce el derecho de libre asociación. Nadie está obligado a asociarse ni a formar parte de grupos o asociaciones de autodefensa o similares. Se exceptúa el caso de la colegiación profesional".

De acuerdo a la entrevista, el presidente de la asociación de propietarios de moto taxis, indicó que ésta se formó en el año dos mil tres, que su junta directiva la conforman diez integrantes y que no cuenta con personalidad jurídica, ésta se encuentra en trámite. La función de la asociación es apoyar a los propietarios de moto taxis ante cualquier circunstancia que se dé en relación al servicio dentro del municipio.



La junta directiva de la asociación, manifestó, que algunas situaciones se han salido de control, tanto de la municipalidad, como de la asociación, en relación al servicio que se presta. Indicaron que reconocen que la municipalidad debe adquirir nuevamente el derecho del servicio, para que ésta lo otorgue a un nuevo concesionario, pero que difícilmente esto pueda darse, en virtud de que, es algo que ha venido dándose desde que empezó el funcionamiento del servicio y que las cincuenta y cinco personas propietarias de moto taxis no estarían de acuerdo, porque argumentan que ellos han comprado el derecho para prestar el servicio muy oneroso, y que de esa misma manera esperan venderlo y cederlo cuando ya no puedan seguir prestándolo.

Manifestaron que por parte de la municipalidad no existe reglamento ni autoridad que se encargue del funcionamiento del servicio, que únicamente existe una persona a quien identificaron como encargada de cobros, a ésta se le cancelan las cantidades económicas que se mencionaron con anterioridad.

Asimismo, expresaron que ellos estarían de acuerdo en dialogar con el actual concejo municipal, para que el servicio de transporte público de moto taxis en el municipio, se brindara de una mejor manera a la población, pero que necesitan mayor liderazgo de parte del actual concejo municipal, pues ellos actuarían únicamente como mediadores entre la municipalidad y los propietarios de moto taxis; sin embargo, piden a cambio que la comuna les otorgue un diez por ciento de los noventa quetzales mensuales que se paga por cada unidad en concepto de parqueo, para que la asociación pueda funcionar de una mejor manera.



5.4. Particulares que adquieren el servicio

Los particulares que adquieren el servicio de transporte público de moto taxis o vehículos de tres ruedas son las personas que actualmente prestan el servicio, y que lo obtuvieron por parte de los concesionarios pagando una cantidad de entre diez a veinte mil quetzales. Posteriormente, daban el aviso a la municipalidad para realizar el documento de traspaso.

Estas personas manifestaron, que cuando individualmente surgió en ellos la idea de obtener una concesión para prestar el servicio, acudieron inicialmente a la municipalidad, en donde se les indicó, que por acuerdo con los primeros propietarios de los moto taxis, ya no otorgaban nuevas concesiones, sino que, tenían que averiguar quien de los propietarios ya no deseaba prestar el servicio para que éste se los vendiera. Manifestaron, que cuando alguien ya no va a seguir prestando el servicio, éste avisa a la encargada de cobros de la municipalidad, para que sea a ella a quien se acuda cuando haya un interesado en prestar el servicio. Cuando tienen conocimiento de quien es el concesionario que no desea seguir prestando el servicio, tratan de negociar el mismo (sin que intervenga la municipalidad), y si llegan a un acuerdo, acuden a la comuna para que ahí se les redacte el documento de traspaso y que registrado el nombre del nuevo propietario.

5.5. Importancia del derecho de la municipalidad de adquirir nuevamente el servicio público

La concesión del servicio público, implica el sometimiento del concesionario al control y a la vigilancia de la administración pública, porque viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las actividades públicas, ya que el concesionario, aún cuando no constituya parte integrante de la referida administración, le aporta una colaboración que le descarga a aquélla de una parte de sus labores, sin reducir su potestad y su autoridad sobre los gobernados.

El Artículo 74 del Código Municipal establece: “Concesión de servicio público municipal. La municipalidad tiene facultad para otorgar a personas individuales o jurídicas, la concesión de la prestación de servicios públicos municipales que operen en su circunscripción territorial,..., mediante contrato de derecho público y a plazo determinado, en el que se fije la naturaleza y condiciones del servicio... Asimismo deberá estipularse que el reglamento municipal para la prestación del servicio, forma parte del contrato de concesión.

En todo caso, el plazo de duración de la concesión no podrá ser superior de veinticinco (25) años; pudiendo ser prorrogable. El plazo será fijado en cada caso, de acuerdo con la cuantía e importancia de la inversión, tomando en cuenta el interés municipal, y el de los usuarios e inquilinos.

El Concejo Municipal fijará, además, las contribuciones municipales y tasas derivadas del contrato que percibirá del concesionario.”

Asimismo, el Artículo: 75 del mismo cuerpo legal establece: “Otras condiciones de la concesión. ..., el contrato en que se formalice una concesión para la prestación de un servicio municipal deberá establecer: a) La aceptación, por parte del concesionario, de las ordenanzas y reglamentos municipales que regulen el funcionamiento del servicio. b)... c)... d) El derecho de la municipalidad de adquirir el servicio gratuitamente o previa indemnización, según sea la naturaleza y condiciones en las que la misma se otorgó, al expirar el plazo de la concesión....”.

Al Concejo Municipal le compete, de acuerdo a lo que establece el inciso e) del Artículo 35 de la ley en mención, el establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, asimismo el inciso i) del mismo artículo, le faculta para la emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales.

La facultad que les concede la ley a los concejos municipales, para que emitan un reglamento, acuerdo u ordenanza para el funcionamiento de un servicio público, es trascendental para el correcto ejercicio en el que el mismo se desarrollará. Dice Manuel Ossorio que, reglamento es: “toda instrucción escrita destinada a regir una institución o a organizar un servicio o actividad”. Un municipio que cuenta con reglamentos internos para la prestación de los servicios públicos que da a sus habitantes, hace que los mismos se desarrollen de una forma ordenada y transparente, llevando un mejor control y calidad y garantizando un funcionamiento eficaz, seguro y continuo.

De acuerdo a los resultados de la presente investigación, es notorio, que el servicio de transporte público de moto taxis que se presta en el municipio de San Francisco Zapotitlán, departamento de Suchitepéquez, carece de todas las facultades que la ley le otorga al concejo municipal para que se lleve un control adecuado en la prestación del servicio.

El que no exista un reglamento ni contrato de concesión que regule el funcionamiento del servicio, ha hecho que desde los primeros beneficiarios de la concesión hasta los particulares que prestan ahora el servicio, se haya desarrollado un círculo vicioso que afecta la prestación del servicio. Asimismo, la importancia de que la municipalidad no haga uso del derecho de adquirir nuevamente el servicio, que es lo que legalmente tendría que hacerse, porque como ya se indicó, así se lo faculta el inciso d) del Artículo 75 del Código Municipal, perjudica en los siguientes aspectos:

- a) La municipalidad deja de percibir ingresos que legalmente le corresponden: porque al concesionar un servicio público, el ente, en este caso la municipalidad no pierde su titularidad, pues el servicio no sale del ámbito de sus atribuciones y es todo lo contrario lo que ha sucedido en el presente caso de investigación. Los primeros concesionarios y los particulares que actualmente prestan el servicio han vendido y cedido el derecho otorgado, en cantidades de entre diez a veinte mil quetzales, mientras la municipalidad cobra únicamente un mil quetzales por un documento privado que les redacta –porque la municipalidad no interviene en él, solo el concesionario y el particular-; esos ingresos que se dejan de percibir podrían ser utilizados para mejorar el servicio, por ejemplo: contar con un cuerpo de policía



municipal de tránsito, establecer señales de circulación de las vías públicas y el área de parqueo frente al parque municipal, capacitar constantemente a los pilotos, entre otras.

- b) La municipalidad no interviene en la transmisión de los derechos para la prestación del servicio: Este servicio se ha convertido en un negocio para quienes prestan el servicio, porque únicamente el concesionario y el particular se ponen de acuerdo en el precio del mismo, sin que intervenga la municipalidad, y esto genera que no se lleve un control adecuado de quiénes son las personas que prestan el servicio, en virtud de que no se establecen requisitos que deba llenar el nuevo propietario. Lo cual en muchas ocasiones ha generado que la encargada de cobros de la comuna tenga registrado en su listado de propietarios un nombre distinto de la persona que está prestando actualmente el servicio.
- c) Se desconoce la identidad de los pilotos de las unidades de moto taxis: Al no existir un reglamento que regule el funcionamiento del servicio y que no se establezcan requisitos a los propietarios ni se cuente con un cuerpo de policía municipal de tránsito, tampoco se tiene un control sobre quienes son y que calidades reúnen los pilotos, pues es necesario que se les requiriera como mínimo lo siguiente: 1. Contar con licencia de conducir; 2. Que conduzcan a una velocidad moderada; 3. Que en las unidades no lleven música a excesivo volumen, lo que también produce molestia en la población; 4. Que el número de pasajeros que transporta no sea mayor a cuatro, que es el número para lo cual fueron diseñados; 5. Que no deban circular por carreteras principales; 6. Que no sean conducidos por menores de dieciséis años; 7.



Se asignen rutas, horarios de servicio y se determinen tarifas atendiendo a la distancia recorrida.

Para concluir este capítulo se puede afirmar que los moto taxis o vehículos de tres ruedas, a pesar de ser un medio de transporte que no se encuentra regulado en la Ley de Tránsito, Decreto número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala, se ha convertido en un medio de transporte con mucha afluencia de pasajeros, por tal razón, es de suma importancia que las autoridades municipales le den prioridad a este tema y puedan ejercer un control adecuado del mismo, emitiendo reglamentos, acuerdos u ordenanzas que regulen su funcionamiento.





CONCLUSIONES

1. La concesión para la prestación de un servicio público es una institución en la que el Estado, en sus distintas formas de organización, permanece como titular del servicio, lo que implica que el concesionario se someta al control y vigilancia de la administración pública.
2. No se lleva un control adecuado de los servicios públicos municipales que se prestan a los habitantes en determinada circunscripción territorial, cuando los concejos municipales no emiten reglamentos, acuerdos u ordenanzas que regulen el funcionamiento de los mismos.
3. Los vehículos de tres ruedas, a pesar de ser un medio de transporte que no se encuentra regulado en la Ley de Tránsito, Decreto número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala, se ha convertido en un medio de transporte público con mucha afluencia de pasajeros, en virtud de ser ágil y económico, pero sin ninguna clase de control de parte de las autoridades municipales.
4. La falta de un reglamento que indique el funcionamiento del servicio de transporte público de los vehículos de tres ruedas en el municipio de San Francisco Zapotitlán, departamento de Suchitepéquez, ha generado diversos problemas a la municipalidad, tanto en la parte administrativa de la comuna, como en la prestación directa del servicio.
5. La falta de un cuerpo de Policía Municipal de Tránsito en el municipio de San Francisco Zapotitlán, Suchitepéquez, ha generado un desorden en la prestación del



servicio público de transporte de los vehículos de tres ruedas, pues no existe autoridad encargada de velar por el control y vigilancia de quiénes y cómo se presta el servicio concesionado.



RECOMENDACIONES

1. El Congreso de la República de Guatemala, debe decretar una ley específica de concesiones de servicios públicos municipales, para que no exista vacíos legales, con el objeto de que las municipalidades cuenten con ordenamiento jurídico que les permita reglamentar de una forma adecuada el funcionamiento de los servicios.
2. Es necesario que el Congreso de la República de Guatemala, reforme la Ley de Tránsito, Decreto número 132-96, para regular como medio de transporte a los vehículos de tres ruedas, con el objeto de que se modifique también su reglamento y establezca la utilización de una licencia de conducir apropiada para esta clase de vehículos.
3. Que la municipalidad de San Francisco Zapotitlán, departamento de Suchitepéquez, debe cumpla con el mandato legal de reglamentar los servicios públicos municipales, específicamente la prestación del servicio de transporte público de los vehículos de tres ruedas, para un funcionamiento adecuado del mismo, con el objeto de evitar toda clase de incidencias.
4. La municipalidad de San Francisco Zapotitlán, departamento de Suchitepéquez, debe suscribir un contrato de concesión para la prestación del servicio de transporte público de los vehículos de tres ruedas, para establecer las condiciones en que se otorga la concesión, con el objeto de evitar que los concesionarios hagan uso *inadecuado* del servicio.



5. La municipalidad de San Francisco Zapotitlán, departamento de Suchitepéquez, debe crear un cuerpo de Policía Municipal de Tránsito, para que sea la autoridad municipal encargada de velar por el funcionamiento adecuado del servicio, con el objeto de capacitar a los pilotos sobre normas de seguridad vial, con el fin de prevenir accidentes.



BIBLIOGRAFÍA

- BADELL MADRID, Rafael. **Régimen de las concesiones administrativas**. Especial referencia a los estados y municipios. 27 de agosto de 2004. <http://www.Badellgrau.com/conferenciarafaell.html>. 02 de marzo de 2012.
- BALLBÉ, Manuel y otros. **Manual de derecho administrativo**. Barcelona, España, s.e. Ed. Marqués, 2002.
- BON, Pierre. **El régimen de las concesiones administrativas**. Caracas, Venezuela: Ed. Funeda, 1996.
- BULL, Alberto. **Concesiones viales en América Latina; situación actual y perspectivas**. Santiago de Chile, Chile: Ed. Naciones Unidas, 2004.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. 15ª. ed. Argentina: Ed. Heliasta, 2001.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. 1a. ed; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1976.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 4a. ed.; Revisada, actualizada y ampliada por Luís Aícajá-Zamora y Castillo; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1979.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. 7ª. ed. Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2004.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. 4ª. ed. Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2004.
- CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario. **Teoría general del derecho administrativo**. 1ª. Ed. Editorial estadística Letzer. Guatemala, C.A. 1987.
- DROMI, José Roberto. **Contratos administrativos**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea, 1988.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Seguridad pública municipal**. 1a. ed.; Ed. Colección Fundap. Derecho, Administración y Política, Compañía Editorial Impresora y Distribuidora S.A., México, 2003.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Servicios públicos municipales**. 1a. ed.; Ed. Porrúa México, Universidad Autónoma de México, México, 2002.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**, 21a. ed.; Ed. Porrúa, S. A. México 1981.



GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. 40a. ed.; México. Ed. Porrúa, S.A., 1993.

<http://www.prensalibre.com/pl/2006/abril/16/index.html>. Edición del 16 de abril de 2006. Pérez Leslie.

<http://www.boe.es/boe/dias/2005/11/11pdfs/A36885-36919.pdf>. Pedro Sanz Alonso, **Comunidad Autónoma de la Rioja**, (18 de marzo de 2012).

LÓPEZ SOSA, Eduardo. **Derecho municipal mexicano**, México, D.F. (s.e.) Ed. José de Pineda Ibarra, 2000.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. 28ª. ed. Buenos Aires: Ed. Heliasta, 2001.

PENAGOS, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**, Buenos Aires, Argentina. (s.e.) Ed. Heliasta, S.R.L. 1988.

PEREIRA OROZCO, Alberto. **Introducción al estudio del derecho I**, 4ª ed.; Guatemala, C.A., Ed. De Pereira, 2004.

UMAÑA, Mario. **Marco legal para las concesiones en Guatemala**. 13 de octubre de 1998. <http://www.oas.org/CIP/esp/Reuniones%20CIP/CostaRica01/infcostarica.htm>. (8 de junio de 2006).

VALENCIA CARMONA, Salvador. **Educación, ciencia y cultura**, 1a. ed.; Ed. Talleres de Formación Gráfica, S.A., Universidad Autónoma de México, México, 2002.

VENDRELL TORNABELL, Montserrat y Hugo Haroldo Calderón Morales. **Manual de derecho administrativo, una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España**. Universidad Autónoma de Barcelona, España, 2002.

Legislación:

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

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asamblea Nacional Constituyente, Decreto Ley número 1-85, 1985.

Ley del Organismo Judicial. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 2-89, 1990.

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



Ley de Contrataciones del Estado. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 57-92, 1992.

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

Código de Comercio de Guatemala. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 2-70, 1970.