

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

**CAUSAS POR LAS QUE LOS TRANSPORTISTAS NO HAN SOLUCIONADO EL
SERVICIO PÚBLICO URBANO DE PASAJEROS BASADO EN EL CONTRATO
DE CONCESIÓN, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA DURANTE EL AÑO 2010 AL
2011**

EVERARDO XILOJ MAZARIEGOS

GUATEMALA, AGOSTO DE 2013

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

**CAUSAS POR LAS QUE LOS TRANSPORTISTAS NO HAN SOLUCIONADO EL
SERVICIO PÚBLICO URBANO DE PASAJEROS BASADO EN ECONTRATO DE
CONCESIÓN, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA DURANTE EL AÑO 2010 AL
2011**

TESIS

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

EVERARDO XILOJ MAZARIEGOS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, agosto de 2013

**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 I:	Lic.	Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic.	Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br.	Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V:	Br.	Rócael López González
SECRETARIA:	Licda.	Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic.	César Augusto Conde Rada
Vocal:	Lic.	Gustavo Adolfo Barreno Quemé
Secretario:	Lic.	Juan Ramón Peña Rivera

Segunda Fase:

Presidente:	Lic.	Raúl Antonio Castillo Hernández
Vocal:	Lic.	Rigoberto Rodas Vásquez
Secretaria:	Licda.	Wendy Karina Tobar Taks de Morales

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 la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Licenciado Wilber Estuardo Castellanos Venégas

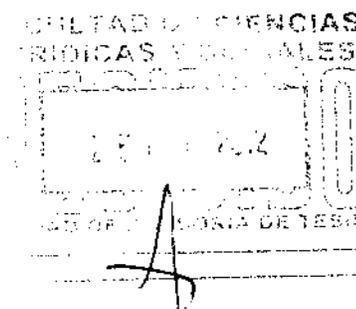
Abogado y Notario

3ª Avenida 14-43 zona 1 Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A

Teléfonos. 57086848-22304830.

Guatemala, 25 de octubre de 2012

Señor Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Licenciado Bonerge Amílcar Mejía Orellana



Licenciado Amílcar Mejía:

Atentamente me dirijo a usted con el objeto de informarle que procediendo de conformidad con el nombramiento de fecha veintidós de septiembre de dos mil doce, en mi calidad de asesor de tesis del bachiller Everardo Xiloj Mazariegos, he procedido a asesorar de manera metódica y técnicamente al estudiante en el desarrollo de su tesis intitulada **"CAUSAS POR LAS QUE LOS TRANSPORTISTAS NO HAN SOLUCIONADO EL SERVICIO PÚBLICO URBANO DE PASAJEROS BASADO EN EL CONTRATO DE CONCESIÓN, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA DURANTE EL AÑO 2010 AL 2011"** .Y para el efecto de extender el dictamen favorable respectivo detallo lo siguiente:

- I. Se estableció que el contenido científico y técnico de la tesis es apropiado y enriquecedor con respecto al tema investigado. Sobre todo tomando en cuenta que el problema tratado aun existe en la ciudad de Guatemala.
- II. En el desarrollo de la tesis fueron utilizados los siguientes métodos de investigación: analítico, sintético, deductivo, inductivo, sociológico y comparativo que tienen relación con las enumeradas en su plan de investigación, con los que se logró alcanzar los objetivos propuestos.



Licenciado Wilber Estuardo Castellanos Venégas

Abogado y Notario

3ª Avenida 14-43 zona I Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A

Teléfonos. 57086848-22304830.

-
- III. Fueron utilizadas las técnicas bibliográficas y documentales, con las cuales se recopiló ordenadamente la información doctrinaria y legal necesaria para el desarrollo del trabajo de tesis. Siendo también la redacción concisa y adecuada con los requerimientos académicos de la Unidad de Asesoría de Tesis.
- IV. El trabajo contiene un aporte científico para la bibliografía guatemalteca, además el tema requiere solución por parte de las autoridades estatales y municipales, siendo novedoso y actual.
- V. Las conclusiones y recomendaciones se relacionan directamente con el contenido de los capítulos de la tesis y la bibliografía que se empleó es la adecuada y tienen relación con las citas bibliográficas.
- VI. En el desarrollo de la tesis se formularon varias sugerencias, las que fueron tomadas en cuenta por el bachiller en la investigación y redacción del contenido de la misma.

En ese sentido, la tesis reúne efectivamente los requisitos legales que establece el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público, emito el presente **DICTAMEN FAVORABLE** para que pueda continuar el trámite correspondiente, previo a optar el grado académico de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.


Licenciado. Wilber Estuardo Castellanos Venégas.

Abogado y Notario
Colegiado No.7, 706.





FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 15 de noviembre de 2012.

Atentamente, pase al LICENCIADO EDGAR ARMINDO CASTILLO AYALA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del estudiante EVERARDO XILOJ MAZARIEGOS, intitulado: "CAUSAS POR LAS QUE LOS TRANSPORTISTAS NO HAN SOLUCIONADO EL SERVICIO PÚBLICO URBANO DE PASAJEROS BASADO EN EL CONTRATO DE CONCESIÓN, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA DURANTE EL AÑO 2010 AL 2011".

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

DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



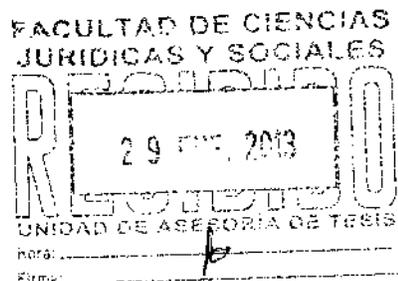
cc.Unidad de Tesis
BAMO/iyf.



Licenciado Edgar Armindo Castillo Ayala
Abogado y Notario

Guatemala, 29 enero de 2013

Lic. **BONERGE AMILAR MEJÍA ORELLANA**
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Jefe de la Unidad De Asesoría de Tesis:

Con el debido respeto y de manera atenta me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que de conformidad con el nombramiento de fecha quince de noviembre de dos mil doce, procedí a revisar el trabajo de tesis del bachiller Everardo Xiloj Mazariegos, intitulado: **“CAUSAS POR LAS QUE LOS TRANSPORTISTAS NO HAN SOLUCIONADO EL SERVICIO PÚBLICO URBANO DE PASAJEROS BASADO EN EL CONTRATO DE CONCESIÓN, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA DURANTE EL AÑO 2010 AL 2011”**. Por lo cual le manifiesto lo siguiente:

Que el trabajo desarrollado contiene una sistematización de ideas acerca de la importancia de la búsqueda de solución a la problemática del transporte en la ciudad capital. Es de resaltar que el aporte en sí, es dar a conocer que hasta la fecha el problema aun persiste, no obstante que han existido varios proyectos a los que no se les ha dado seguimiento por parte de las autoridades.

En ese sentido, se tomó en cuenta al realizar la investigación los aspectos históricos del transporte público en la ciudad de Guatemala, el subsidio otorgado por el gobierno a los transportistas y además la legislación nacional relacionadas al tema de transporte urbano.

En la investigación realizada se incluye la propuesta de solución al problema del transporte público de pasajeros en el área metropolitana, con el propósito de que la municipalidad capitalina, el gobierno central y los transportistas mejoren el servicio; dado que este es de mucha importancia para el desarrollo económico del país.



Licenciado Edgar Armindo Castillo Ayala
Abogado y Notario

En el desarrollo de la tesis, el bachiller EVERARDO XILOJ MAZARIEGOS utilizó los siguientes métodos de investigación: analítico, sintético, deductivo, inductivo, sociológico y comparativo que se relacionan con las enumeradas en su plan de investigación; así como las técnicas bibliográficas y documentales, con las cuales se recopiló ordenadamente la información doctrinaria y legal, útiles para el desarrollo del trabajo. Siendo también la redacción concisa y adecuada con los requerimientos académicos de la Unidad de Asesoría de Tesis.

Por lo anteriormente anotado, se puede apreciar que el contenido de la tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de acuerdo con los requisitos legales que establece el artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público, motivo por el cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el trabajo de tesis revisado.

Atentamente:

LICENCIADO EDGAR ARMINDO CASTILLO AYALA
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado 6220

Edgar Armindo Castillo Ayala
Abogado y Notario



USAC

TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Edificio 5-7 Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 24 de Julio de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante EVERARDO XILOJ MAZARIEGOS, titulado CAUSAS POR LAS QUE LOS TRANSPORTISTAS NO HAN SOLUCIONADO EL SERVICIO PUBLICO URBANO DE PASAJEROS BASADO EN EL CONTRATO DE CONCESION. EN LA CIUDAD DE GUATEMALA DURANTE EL AÑO 2010 AL 2011. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CMCM/sllh.

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO



Rosario





DEDICATORIA

- A: Dios todopoderoso y Padre de nuestro Señor Jesucristo: Quien da sabiduría y el conocimiento, salud, fortaleza, templanza y me dio la vida para esforzarme y obtener este triunfo.
- A: mi familia: Madrecita querida Carlota Mazariegos, a mi esposa Consuelo Rivera e hijos, por su apoyo y comprensión.
- A: mis amigos y compañeros: En especial a los licenciados Edgar Armindo Castillo Ayala y Estuardo Castellanos Venegas por su apoyo incondicional.
- A: La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; máxima casa de estudios, forjadora de mi profesión; porque en sus aulas construí el inicio de muchas metas que se culmina con este trabajo.
- Y: A usted, amigo lector, con mucho respeto.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1.	El transporte público urbano en la ciudad de Guatemala.....	1
1.1.	Historia del transporte público urbano en la ciudad de Guatemala.....	2
1.2.	Clases de servicio.....	8
1.3.	Tarifas autorizadas.....	12
2.	Características de los buses urbanos actual.....	14
2.1	Formas de cobro de pasaje.....	20
2.2	Cobro en efectivo.....	20
2.3.	Cobro mediante tarjeta prepago.....	21
2.4.	Ventajas y desventajas en las formas de pago.....	23
2.5.	Ventajas en la tarjeta prepago.....	23

CAPÍTULO II

2.	La concesión en el servicio de transporte público urbano.....	25
2.1.	Definición de concesión.....	25
2.2.	Elementos del contrato de concesión.....	27
2.3.	Conceptos de servicios públicos.....	28
2.3.1.	Características del servicio público.....	29
2.4.	Servicio público de transporte.....	31
2.4.1.	Requisitos para su otorgamiento.....	33
2.5.	Marco legal para las concesiones.....	37
2.5.1.	Constitución Política de la República de Guatemala.....	38
2.5.2.	Ley de Contrataciones del Estado.....	39
2.5.3.	Código Municipal.....	39
2.5.4.	Acuerdo del concejo municipal COM-42-2009.....	39



2.5.5. Plazo de duración de la concesión.....	40
---	----

CAPÍTULO III

3. Causas por las que los transportistas no han mejorado el servicio de transporte Público urbano de pasajeros en la ciudad Guatemala.....	43
3.1. Antecedentes del problema.....	44
3.2. Obligaciones del gobierno central en la concesión del transporte público urbano.....	47
3.3. Obligaciones de la municipalidad.....	49
3.4. Obligaciones de los transportistas.....	51
3.5. Obligaciones de los conductores.....	52

CAPÍTULO IV

4. El subsidio otorgado por el gobierno al transporte público colectivo urbano en la ciudad de Guatemala.....	57
4.1. Definición de subsidio.....	57
4.2. Origen del subsidio al transporte urbano en la ciudad capital.....	58
4.3. Monto del subsidio.....	59
4.4. Fuente de financiamiento del subsidio.....	62
4.5. Beneficios que obtiene el usuario en pago del subsidio.....	66

CAPÍTULO V

5. Sistema integral de transporte público urbano para la ciudad de Guatemala.....	69
5.1. Antecedentes de propuesta de solución al transporte urbano en Guatemala... ..	73
5.2. Visión para el futuro.....	75
5.3. Sistema de bus rápido.....	77

CONCLUSIONES.....	81
--------------------------	-----------

RECOMENDACIONES.....	83
-----------------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA.....	85
--------------------------	-----------



INTRODUCCIÓN

En la ciudad de Guatemala el servicio de transporte público colectivo urbano presenta una serie de problemas que hasta el momento el gobierno, la municipalidad y empresarios, no le han dado solución de manera definitiva. No obstante que se ha intentado modernizar el sistema de buses en varias ocasiones, pero los resultados siempre son negativos, debido a la falta de voluntad política e interés por las partes involucradas en el asunto.

El problema ha sido abordado por las autoridades en forma individual, el subsidio otorgado a los transportistas no es fiscalizado por la entidad facultada para hacerlo, el plazo de la concesión perjudica a los usuarios porque es por mucho tiempo y cada uno ha pretendido impulsar un proyecto aisladamente. Los pilotos y ayudantes tienen control de las unidades convencionales, quienes han generado anarquía, cobrando tarifas elevadas sin autorización, generando descontento generalizado en la población que se encuentra desprotegida.

Fueron estos los motivos para realizar el presente trabajo de tesis, tomando en cuenta que los responsables de velar por la prestación de un servicio público se han desentendido del mismo ; delimitándose el presente estudio en las causas por las que los transportistas no han solucionado el servicio público urbano de pasajeros basado en el contrato de concesión, en la ciudad de Guatemala, durante los años 2010- 2011; en ese sentido la hipótesis formulada fue: para solucionar el problema del mal servicio del transporte público urbano de pasajeros, el gobierno, la municipalidad y los



empresarios conjuntamente deben implementar un proyecto de transporte público, que sea integral, moderno, innovador y seguro. Uno de los objetivos de la investigación fue: establecer la importancia para el desarrollo económico de la capital, contar con un sistema de buses, de calidad, seguro, eficiente y moderno. Para ello los métodos empleados fueron: el analítico, sintético, deductivo, inductivo y el comparativo; y como complemento se utilizó la técnica bibliográfica o documental, permitiendo así alcanzar los objetivos planteados.

En ese contexto el primer capítulo trata sobre el transporte público en la ciudad de Guatemala, historia, clases de servicios, tarifas autorizadas, características de los buses actuales, formas de cobro del pasaje; el segundo capítulo se refiere a la concesión del servicio, definición, elementos del contrato, concepto de servicio público, características, servicio público de transporte, requisitos para el otorgamiento, marco legal; el tercer capítulo aborda sobre la causa por la que los transportistas no han solucionado el problema, antecedentes, obligaciones de las partes involucradas; el cuarto capítulo, se relaciona con el subsidio pagado por el gobierno a los autobuseros, definición, origen de este, monto, fuentes de financiamiento, beneficios que obtiene; el quinto capítulo, contiene sistema integral de transporte público para la ciudad, antecedente de propuestas de solución, visión para el futuro, sistema de bus rápido. Finalmente se llega a las conclusiones y recomendaciones, con las cuales se hace un llamado a las autoridades involucradas en el problema objeto de esta investigación, a fin de tomar acciones que beneficien a la sociedad en general.



CAPÍTULO I

1. El transporte público urbano en la ciudad de Guatemala

El crecimiento poblacional de la ciudad de Guatemala cada día es más grande, esto debido que personas de los diferentes departamentos se han trasladado a vivir a la ciudad capital por razones de trabajo y para tener una vida más digna, como consecuencia de ello los problemas son mayores, uno de los cuales es el servicio de transporte público de pasajeros, que afecta a la mayoría de vecinos que utilizan este servicio y que hasta la fecha las distintas administraciones municipales no le han dado solución.

“Desde 1950, el índice de primacía urbana de la capital ha venido creciendo con respecto a la segunda ciudad, Quetzaltenango y también con relación a la tercera, Escuintla. Este indicador mide el número de veces que la población urbana de la capital contiene a las poblaciones de Quetzaltenango y Escuintla. En 1950 la capital era diez veces más grande que Quetzaltenango y veinte más que Escuintla. Para 1992, la capital era dieciocho veces más grande que Quetzaltenango y veintiséis veces más que Escuintla.

Esta primacía urbana provoca un crecimiento importante del área metropolitana de la ciudad de Guatemala (AMCG), causado por saldo migratorio proveniente del interior de la república y por el crecimiento natural o vegetativo de la población ya establecida.



Este crecimiento ha rebasado los límites del Municipio y se ha conurbado con los vecinos de Mixco, Villa Nueva, San Miguel Petapa, Chinautla”¹.

1.1 Historia del transporte público urbano en la ciudad de Guatemala

No hay mejor testigo de las diferentes etapas que ha pasado el transporte público de pasajeros en la ciudad capital que la historia, con la cual se conocerá aspectos importantes de la problemática objeto de este trabajo de tesis.

“Desde su fundación en el Valle de la Ermita la ciudad de Guatemala mantuvo relación con los municipios y departamentos a través de la provisión de alimentos, principalmente agrícolas. En 1940 se informaba que aproximadamente cien unidades de transporte extraurbano, realizaban diariamente recorrido hacia la ciudad, para abastecer a sus habitantes de los principales alimentos.

Esta relación seguramente incidió en la apertura de nuevas vías hacia algunos de estos lugares, tal es el caso de la carretera del tramo Reformita-Eureka-San Miguel Petapa, realizada en 1941 por la jefatura departamental utilizando mano de obra gratuita de los vecinos, obligados a ello por medio de la ubiquista Ley de Vialidad; así también con la pavimentación de la carretera hacia Amatitlán, realizada por la Dirección General de caminos en el año 1940”².

¹ Velásquez Carrera, Eduardo Antonio. **La problemática del transporte urbano**. Pág. 1

² Morán Mérida, Amanda. **Área metropolitana de la ciudad de Guatemala**. Pág. 9.



- **Época colonial**

En la época colonial no cabe duda que el medio de transporte por excelencia, fueron las mulas y los carruajes, por supuesto utilizados únicamente por las personas de clase élite o sea las autoridades. Continuando con este medio en el periodo independiente y la reforma liberal.

En los primeros años de 1900, se dieron los inicios del transporte urbano para la ciudad de Guatemala. En esta época los artesanos jugaron un papel de mucha importancia en la crianza de los animales que se utilizaron para el transporte de las personas.

- **Periodo liberal**

“La obra ferroviaria del país fue realizada por durante los gobiernos de Justo Rufino Barrios y José María Reina Barrios. Cuando éste último gobernante fue asesinado, se contaba ya con las siguientes líneas. Líneas privadas: Champerico- Retalhuleu- San Felipe, San José- Escuintla- Guatemala, ferrocarril Central- Patulul (cocales), Muluá- Mazatenango, Ocos- Ayutla. Línea Estatal: Puerto Barrios- El Rancho (faltando un puente sobre el Motagua)”³.

Es de resaltar que en este periodo, el café era el producto en donde estaba el futuro de los grandes finqueros de la época y exigía más extensiones de tierra, un sistema de

³ Piedra Santa-Arandi, Rafael. **Introducción a los problemas económicos de Guatemala**. Pág. 77.



transporte y puntos de embarque que en el país no había. El presidente Justo Rufino Barrios se interesa en la construcción del muelle de San José en el año de 1866, para exportar el café de Escuintla y alrededores de Guatemala y veía los ferrocarriles como factor de progreso.

“Cuando el licenciado Manuel Estrada Cabrera vio realizado su sueño administrativo de la inauguración del ferrocarril del norte, el 19 de febrero de 1908 y cuyas fiestas se llevaban a cabo en Gerona, en el centro mismo de los entonces llamados llanos de Gerona, logró de acuerdo con la empresa que allí mismo quedara establecida la estación; allí mismo donde se detuvo la locomotora que entró a la siete de la mañana. Y allí quedó al servicio del público viajero al norte de la república que desde entonces tuvo verdadero auge comercial y de conocimiento de sus vastas, fértiles zonas. La estación del ferrocarril al sur, quedó donde mismo. Eran sus servicios así independientes. Por allí por la estación del norte, de modestos locales, se vio abordar los carros a la más distinguidas familias guatemaltecas que salían para Puerto Barrios para embarcarse en las naves de la flota blanca que también desde entonces comenzó a servir a Guatemala con su itinerario a base de modernos, confortables barcos que llevaban y traían viajeros y productos de todas las industrias norteamericanas y europeas. Se llegaba a la estación del norte por catorce calle. Actualmente allí son hoy las bodegas, construidas por la empresa sólidamente y con capacidades de trabajo y distribución de cargas”⁴.

⁴ Revista Centroamericana mensual azul y blanco. Pág. 11.



En los primeros años de 1900 se dieron los inicios transporte urbano para la ciudad, en estos años existía un transporte que se le llamaba ómnibus que recorría una ruta entre el calvario y el guarda viejo por la calle de la libertad (actualmente avenida bolívar) y el pasaje que se cobraba era doce centavos por persona en días laborales y veinticinco centavos para los días festivos.

- **Surgimiento del transporte urbano en la ciudad de Guatemala**

Como se puede apreciar, en la época de la colonia el medio de transporte utilizado fue mediante las mulas y los carruajes, y los buces aparecen en los primeros años de 1900, como medio de transporte colectivo pero se siguió utilizando el servicio anterior.

“El servicio de transporte urbano por medio de buses en la ciudad de Guatemala, surge el 16 de diciembre de 1927 cuando inicia prestar sus servicios la Empresa Guatemalteca de Autobuses EGA, en la ruta que era de la estación central al parque central por toda la novena avenida, y del parque central al hipódromo norte recorriendo toda la sexta avenida, este flujo de tráfico de buses, carruajes y taxis dieron origen de este mismo año a la importación de semáforos en las esquinas de las calles de la ciudad que vino a sustituir a los policías de tráfico que operaba desde el año 1925.

En ese mismo año Pascual Rosito y Palomo y Cia, iniciaron la prestación del servicio de transporte urbano sin contrato pero con franquicias en precio de derecho y tráfico lo que determinó que en el año de 1931 se presentaron nuevas solicitudes de



concesiones de nuevas rutas en las que participaron varios oponentes, pero les fue otorgada a la empresa de Roque Rosito y Cia., con la empresa Aldaz, Rosito y Cia, quien iniciaría la prestación del servicio con 21 buses a un costo de cinco centavos por pasajero en siete rutas”⁵.

Según los párrafos escritos anteriormente es evidente que los empresarios durante los años transcurridos alcanzaron organizarse de tal forma que inicialmente se constituyeron como personas jurídicas, con la finalidad de prestar un servicio de transporte moderno de acuerdo a la época. Tal como publica una revista de esos años: “Directrices de la cultura y del progreso social son esas modalidades que se van introduciendo en los servicios públicos, tal como del pago del pasaje en los autobuses de la empresa Urbana Auraco. Va imponiendo una nueva escuela de comodidad y simplificación en el uso del vehículo en sus respectivas líneas. En la caja colocada a la vera del piloto se deposita la moneda de cinco centavos, se entra, se coloca el pasajero y queda libre del paso a viva fuerza, de cobradores e inspectores a dividir los tickets, obligando a los ocupantes a llevar en la mano el pedazo de tickets para presentarlo a los próximos inspectores, una costumbre siempre onerosa”⁶.

En este tiempo aun existía el servicio de carruajes como medio de transporte y la empresa AURACO fue la solución del momento para la población y con la novedad de la forma de cobro del pasaje y esa costumbre de proporcionar tickets como constancia

⁵ <http://guatemaladeayer.Globspot.com/2011/09/historia-del-transporte-urbano-en.htm>

⁶ Revista centroamericana mensual Azul y Blanco. Pág. 29 Guatemala 27 de diciembre 1948.



de pago del pasaje se mantuvo hasta los años de 1998 y que en la actualidad ha desaparecido.

"A partir del año de 1940 se reorganiza el tránsito del transporte urbano en la ciudad capital y se establece nuevas rutas numeradas que poco a poco se fueron incrementando, a continuación todas las rutas que funcionaron entre 1950 y finales de 1980, en estos últimos años las rutas empezaron a sufrir variaciones en su recorrido por los cambios de vías, construcciones de pasos a desnivel y otros cambios hechos por la municipalidad para recortar en algunas casos las rutas y en otros alargarlos"⁷.

En los años ochentas ya existía una serie de rutas y con una cantidad considerable de buses y la mayoría de rutas pasaban por el parque central rodeándolo en su totalidad, otro dato importante a considera es que durante muchos años hubo calles y avenidas que eran de doble vía, como el caso de la 6ª y 7ª avenida de la zona 1, 4,9, la 18 calle y 8ª calle, zona 1.

Las principales empresas de transporte urbano en los años comprendidos de 1940 a 1970 fueron: Alianza, Bolívar, Eureka, La Fe, Ega, Adaza, Morena, Fénix, Audepa, Unión, Florida.

El 21 de abril de 1999, fue publicado en el Diario de Centroamérica el Expediente S-2180-97, Resolución Municipal de Concesión de Rutas del Transporte Urbano por Autobuses, mediante el cual se otorga la concesión para prestar el servicio de

⁷ <http://guatemaladeayer.com>. *Ibid.*



transporte a las personas jurídicas: Cooperativa de Transportistas Urbanos, Buses de Guatemala, Responsabilidad Limitada, (COOBUSGUA R.L.). Cooperativa de Transportistas Urbanos La Fe, Comercio Empresa de Autobuses Bolívar, Chua y Foncea, Compañía Limitada (Metro Transportes Limitada), Servicio de Transporte Microtax, Sociedad Anónima (MICROTAX), Cooperativa de Transportistas Urbanos la Morena, Responsabilidad Limitada, Cooperativa de Transportistas urbanos EUREKA, Responsabilidad Limitada, Asociación de Propietarios de Microbuses Ruterros del Norte, VELOTAX, Consorcio de Transporte Urbano la UNION, Cooperativa de Transportistas Urbanos la Florida, Responsabilidad limitada, Cooperativa de Transportistas Urbanos EGA, Responsabilidad Limitada, Ciudad Real, Sociedad Anónima.

1.2. Clases de servicios

Según el Artículo 8 del Reglamento para la operación y prestación de servicios en el sistema de transporte público colectivo del municipio de Guatemala y sus áreas de influencia, aprobada por el concejo municipal de la ciudad de Guatemala mediante acuerdo 12-2009: "Se establecen los siguientes tipos de servicios del sistema integrado de transporte:

- a) Servicio de Transporte Público Colectivo Urbano
- b) Servicio de Transporte Público Colectivo Urbano Masivo Rápido de Autobuses
- c) Servicios Especiales de Transporte Público Colectivo Urbano



d) Cualquier otro Servicio de Transporte Público Colectivo Urbano que autorice el concejo municipal...”.

- **Servicio Convencional o tradicional**

La problemática del transporte urbano en la ciudad de Guatemala es grave debido a la división que hay entre las partes involucradas y que han abordado el tema de forma individual, esto ha generado que actualmente existan tres clases de servicios de transporte urbano.

Uno de ellos es el servicio tradicional, que al iniciar sus operaciones era de clase preferencial, supuestamente de primera clase pero que se ha convertido de mala calidad ocupando la categoría más baja en cuanto a calidad. Pero que en la actualidad es el servicio que posee la mayoría de las rutas existentes, por consiguiente los usuarios no tienen otra opción para poder elegir uno de mejor categoría y con mejores condiciones de calidad, seguridad o rapidez.

- **Transmetro**

El sistema de transmetro, inició sus operaciones en febrero de 2007 y durante su implementación se lograron resultados importantes para los usuarios del transporte urbano, porque en promedio durante el primer mes de funcionamiento 121,000 personas utilizaron el servicio de lunes a viernes y entre 95,000 y 105,000 en los fines



de semana, de igual manera se mejoró considerablemente el tiempo de viaje de los usuarios hacia el lugar de destino aproximadamente en un 25% al estándar normal.

Los objetivos de este sistema es ser: rápido, cómodo, exclusivo, con atención especial a las personas discapacitadas y mayores de edad, con paradas específicas y continuas, unidades con servicio directo que pretende ser más rápido en el recorrido. El primer eje funciona desde la Central de Transferencia situada en el sur de la ciudad hasta el trébol.

- **Transurbano**

En el año 2009, la asociación de empresas de autobuses urbanos sostenía pláticas con una empresa brasileña para firmar el contrato para la adquisición de 3,150 buses, con los cuales se pretende efectuar un cambio en todo el servicio de transporte urbano para la ciudad capital.

El Gobierno del ingeniero Álvaro Colom y el sector privado se incorporan nuevas unidades del transporte público que ayuden a minimizar los impactos del uso de los automotores al medio ambiente. Estos esfuerzos están encaminados a la inversión que se hace en Guatemala, para garantizar un plan de modernización del transporte público metropolitano que tendrá un costo de más de 625 millones de dólares americanos, el proyecto de reestructuración del transporte público capitalino genera 12,000 fuentes de trabajo, se pretende de la misma forma extender ciudades del interior con el mismo



problema de transporte. En el nuevo servicio se impulsará un sistema prepago, una tarjeta prepago para garantizar su eficiencia y mejorar la seguridad en beneficio de los usuarios y choferes. Se espera que para finales de 2009 los 2,926 buses del actual sistema de transporte salgan de circulación y sean incorporados los 3,150 nuevos buses con un costo de 450 millones de dólares americanos, para implementar por completo el plan de mejoramiento del sistema colectivo de transporte urbano a inicios de 2010.

Los transportistas urbanos, fueron apoyados por el gobierno central, con el financiamiento de parte del costo de las unidades, además se emitió la nueva Ley de Fortalecimiento y Mejoramiento del Transporte Público de Pasajeros Decreto 21-2010 del Congreso de la República, la cual permite a las asociaciones de transporte público importar autobuses para sustituir a los actuales, exonerando de impuestos de importación e IVA.

En marzo de 2010 inicia operar el nuevo sistema de buses transurbano en la ciudad capital, las expectativas respecto a los beneficios de este moderno servicio eran positivas para los usuarios. Inicia sus operaciones en la primera fase cubriendo las rutas de las zonas, 4, 9, 10, 12,13 y 21, recorriendo el trébol y el centro histórico, con 168 unidades.

Supuestamente con este nuevo servicio se pretende sustituir a las unidades del anterior, y que sería de mejor calidad, seguridad, con paradas específicas, pilotos



capacitados y con un salario digno, pero hasta la fecha solo se ha cubierto dos rutas principales, avenida petapa y zona 18.

1.3. Tarifas autorizadas

Este es un tema de discusión que los empresarios del transporte urbano mantienen con el gobierno central, aduciendo que con la tarifa actual no les es suficiente para cubrir sus gastos de operaciones.

El 21 de abril de 1999, fue publicado en el Diario de Centroamérica, el expediente S-2180-97/ Resolución Municipal de Concesión de Rutas de Transporte Urbano por Autobuses, que en su inciso Q regula lo concerniente a la tarifa del pasaje al transporte público de la siguiente manera: Tarifa: “De conformidad con la propuesta presentada oportunamente por los concesionarios del servicio de transporte colectivo urbano del municipio de Guatemala y tomando en consideración que se notifica el formato donde estos justifican la integración de sus costos reales, se prevé un subsidio que otorgará la Municipalidad de Guatemala, con el objeto único de beneficiar a los usuarios del sistema de transporte la tarifa que se autoriza para prestación del servicio público de transporte colectivo urbano en los sectores referidos en la presente resolución, es la siguiente: Para el servicio convencional setenta y cinco centavos de Quetzal (Q.0.75.) Y para el servicio preferencial y con unidades nuevas: un Quetzal con diez centavos (Q.1.10) en los horarios diurno y nocturno”.



Esta es la tarifa que hasta la fecha está autorizada y que los empresarios del transporte deberían de cimbrar, sin embargo la realidad es otra.

Con relación a las tarifas esta debe ser definida en el contrato concesión, esto de acuerdo a lo que indica el Reglamento Para la Prestación del Servicio Público de Transporte Colectivo Urbano del Municipio de Guatemala vigente desde el uno de junio de 1998, (que fue derogado por el Acuerdo COM-42-2009) en su Artículo 10 que establece: "El concesionario podrá cobrar la tarifa que se defina en procedimiento de concesión en los horarios diurno y nocturno correspondientes, la cual deberá ser aprobada por el Concejo Municipal".

En cuanto al nuevo servicio que en la actualidad prestan los empresarios del transporte, se encuentra regulado en el Reglamento para la operación y prestación de servicios en el sistema integrado de transporte público colectivo del municipio de Guatemala y sus áreas de influencia Acuerdo COM-42-2009.

La tarifa del pasaje de Q.0.05 Centavos se mantuvo hasta 1978, posteriormente el valor se incrementó a Q.0.10 centavos, luego a Q.0.25 centavos y rápidamente a Q.1.00. Sin embargo la tarifa que en la actualidad se debe cobrar es de Q. 1.10, en días normales y Q.1.25, en los días de asueto y feriado regulados en el Código de Trabajo de Guatemala.

El Artículo 6 del Reglamento para la Operación y Prestación de servicios en el sistema



integrado de transporte público colectivo del municipio de Guatemala y sus áreas de influencia Acuerdo COM-42-2009, con respecto a las tarifas estipula que: “El prestador del servicio de transporte público urbano, podrá cobrar únicamente la tarifa aprobada por el Concejo Municipal de conformidad con lo que se defina en el procedimiento de la autorización de licencia de operación para los horarios diurno, nocturno y días festivos correspondientes...”.

Este artículo se refiere al nuevo sistema integrado de transporte urbano como se confirma en el siguiente párrafo: “La tarifa que se apruebe para la prestación del sistema integrado de transporte, deberá ser cobrada únicamente a través del mecanismo de recaudo autorizado por la Superintendencia de Transporte Público Colectivo Urbano. Dicho cobro por ningún motivo podrá realizarse en efectivo por conductores o cualquier persona, dependiente o no del prestador del servicio de transporte público colectivo urbano dentro de las unidades del servicio de transporte”. Esto es positivo para los empresarios debido a que permitirá controlar de mejor forma sus ingresos.

2. Características de los buses urbanos actuales

El tema del transporte urbano en la ciudad de Guatemala, ha sido un tema de discusión constante, debido a que el gobierno, la municipalidad y los empresarios, no han abordado el problema de manera integral y conjunta; siempre que se ha intentado implementar un nuevo servicio, a los pocos años se fracasa.



“Por falta de aplicación de un plan de desarrollo humano, que hubiera previsto el uso apropiado de la tierra, no ha sido posible la creación de centros generadores de empleo y estudio, (modelos concéntricos), en aquellas áreas densamente pobladas como Mixco, Villanueva, San Miguel petapa, etc. Que son lugares que originan más de un millón de viajes al día hacia la zona céntrica de la metrópoli. El sistema de transporte cada día será peor si a la falta de previsión anterior, ya por sí grave, se le agrega que existe solamente una vía de comunicación entre la capital y los municipios mencionados, que no se han tomado medidas urgentes para descongestionar el tránsito urbano; y así poder utilizar eficientemente las escasas vías, que no existe un sistema masivo, como parte esencial de una estructura jerarquizada de los medios de transporte colectivo y particular”⁸.

El sistema de transporte público actual en la ciudad de Guatemala constituye uno de los tantos problemas que enfrenta la mayoría de guatemaltecos al movilizarse por las calles y en especial al desplazarse hacia los trabajos. Es un reto para las autoridades y los transportistas que tienen para resolver, es evidente que el sistema de transporte público vigente no sólo no es económicamente sostenible para el gobierno a largo plazo; sino que además no es satisfactorio para ninguno de los involucrados, ni siquiera para la población más pobre y trabajadora del país, a quien supuestamente se está apoyando con el subsidio que el gobierno le otorga a los transportistas.

En este sentido, conviene señalar que los buses que en la actualidad prestan este

⁸ Velásquez Carrera, Eduardo Antonio. **El sistema de transporte público en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala.** Pág. 30.



servicio se caracterizan por ser insuficientes en las horas pico dado el crecimiento poblacional en la ciudad, los usuarios reciben malos tratos por parte de los pilotos y ayudantes quienes no han sido capacitados en la forma de tratar a las personas que utilizan este servicio.

El cobro en el precio del pasaje es incrementado en horas de la mañana, noche y días de asueto por los pilotos y ayudantes quienes cobran hasta cinco quetzales por persona; el maltrato a las personas de la tercera edad es otra de las características del mal servicio, unidades sobrecargadas y en mal estado, con lo que se pone en riesgo la integridad y la vida de los usuarios. Las unidades no cuentan con seguridad policial, tampoco se cuenta con la cobertura de seguro por los daños causados a los usuarios al ocurrir algún accidente.

En ese contexto el servicio del transporte público urbano en la ciudad de Guatemala se caracteriza por ser:

- Despacio

Los pilotos conducen las unidades sin ningún tipo de control en cuanto a horario de salida y retorno, se estacionan en las paradas sin control de tiempo en el recorrido, provocando con ello congestión de tránsito y retraso al usuario; esto es referente al servicio convencional y el transurbano, no así el servicio de transmetro, ya que los que lo administran tienen un estricto control sobre el tiempo de recorrido de las



unidades. "No obstante, el sistema de transporte presenta un déficit de 350.000 viajes diarios, lo cual se pone de manifiesto en los largos tiempos de espera, la sobrecarga de pasaje en los vehículos y las grandes aglomeraciones en las paradas principalmente durante las horas pico"⁹.

- Incómodo

Esta característica se manifiesta en las tres clases de servicios que actualmente existe, dado que no hay un trato especial hacia las personas ancianas, niños, mujeres y discapacitadas. Las unidades son sobre cargadas y se agrava la situación en la forma de trato de los pilotos y ayudantes a los usuarios ya que utilizan un vocabulario obsceno. De esta cuenta las quejas son continuas por el pésimo servicio por parte de los usuarios, unidades en mal estado y el agravante de las condiciones de inseguridad generalizada. Por otra parte las condiciones de contaminación producida por las emisiones vehiculares generan riesgos en la salud de las personas, especialmente en el sistema respiratorio.

- Inseguro

Este es un tema que las autoridades no le han prestado atención ya que en los últimos años en las unidades de transporte colectivo urbano ha ocurrido una serie de muertes de guatemaltecos en manos de delincuentes, esto por la falta de seguridad, es de mencionar de manera positiva que el servicio de transurbano y transmetro cuenta con

⁹ Velásquez Carrera. *Ob.Cit.* boletín No. 6. Pág. 20.



seguridad, con lo que se beneficia al usuario. Pero es de resaltar que en la actualidad la mayoría de rutas existentes son cubiertas por autobuses convencionales en donde la vida de los pilotos cada día que pasa corre riesgos, debido a los constantes ataques en su contra cometida por personas que les exigen cantidades de dinero en concepto de extorsión y al no efectuar los pagos, lamentablemente son asesinados dejando con ello consecuencias lamentables para las familias guatemaltecas trabajadoras.

- Ineficiente

Dado el crecimiento poblacional en la ciudad capital y la concentración de la industria en el área metropolitana hace que los vecinos de los diferentes municipios del departamento de Guatemala utilicen el servicio por razones de trabajo. Este tema no ha sido tomado en cuenta por las partes involucradas en el problema objeto de investigación en esta tesis. Los usuarios del transporte urbano, en su mayoría son personas que en términos económicos se encuentran ubicadas en un porcentaje alto de pobreza del país, el problema es álgido, dado que existe una mayor demanda de autobuses y rutas, comparado con la poca oferta existente.

- Irregular

Especialmente en días de asueto y en horas de la noche, ya que los pilotos por la falta de seguridad ya no prestan el servicio de la manera que lo hacen en días laborables y en horas de la mañana, afectando así a los usuarios quienes tienen que optar por otro



tipo de transporte como el caso de taxi, que es un servicio más caro con el cual se afecta a la economía familiar.

- Contaminante

No se le da mantenimiento a las unidades, generando así contaminación ambiental con el humo que expiden los buses, con esto se afecta a todos los habitantes y no solo a los usuarios específicamente.

“El transporte es la principal fuente de producción de gases de efecto invernadero. Los efectos negativos de la contaminación sobre la salud humana y la integridad del medio ambiente son punto focal del debate político, social y medioambiental. Está en juego la salud del planeta así como de las personas. Se prevé que el volumen total de emisiones aumenta en un 70% de aquí al 2030, este aumento provendrá de países en vías de desarrollo...”¹⁰.

Ante la problemática descrita existe una Asociación de Usuarios Transporte Urbano y Extraurbano (AUTUE), organización de carácter no lucrativo que se origina en el año de 1999, con el fin de defender los derechos de los usuarios, quienes en reiteradas ocasiones han manifestado que la circulación de vehículos ha sobrepasado la red vial en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala, lo cual ha provocado serios problemas en el medio ambiente y enfermedades en las personas; ante lo cual es

¹⁰ Colmenares Guevara, Igor José. **Desarrollo sostenible y sustentable del sistema de transporte público urbano.** Pág. 4.



indispensable la planificación de un sistema de transporte colectivo en el presente sin dejar de tomar en cuenta que sea ideal para el futuro.

2.1. Formas de cobro del pasaje

Desde el comienzo de operación del servicio urbano del transporte colectivo de pasajeros en la ciudad, son pocas las innovaciones introducidas en relación a la forma de cobro del pasaje al usuario.

En la actualidad existen dos formas de cobro del pasaje, pero que debería de prevalecer la que favorezca a los empresarios, pilotos, usuarios y autoridades gubernamentales y municipales. Aunque la tendencia es de modernizar la forma de cobro del pasaje mediante un sistema prepago, con lo que se excluye a los pilotos en el manejo de efectivo, que es positivo para todas las partes involucradas en el tema objeto de esta investigación.

2.2. Cobro en efectivo

Esta forma de cobro ha prevalecido hasta la fecha, ocasionando una serie de inconvenientes e inconformidades para los empresarios y usuarios. Para un mejor control en años anteriores era una obligación para los pilotos proporcionar un ticket al usuario como constancia de pago del pasaje y con que se pretendía llevar un mejor control en los ingresos para los propietarios de los buses. Con relación al pago en



efectivo del pasaje de cinco centavos “Es un sistema que ya es una trayectoria de escuela nueva en la cultura como en los países avanzados. Lo que hará más fácil el uso de llevar previsto el sencillo para evitar demoras, es la cooperación pública en general. Se evita ir a recibir el vuelto de billetes grandes hasta las lejanías.”¹¹

Sin embargo, el cobro en efectivo no es la mejor alternativa para los empresarios y usuarios, ya que ha creado anarquía en la prestación del servicio debido a que los pilotos y ayudante se han aprovechado aumentando la tarifa del pasaje a su antojo, situación que ha deteriorado más el servicio.

2.3. Cobro mediante tarjeta prepago

Esta es una de las mejores maneras de cobro del pasaje. El objetivo de esta medida fue eliminar el contacto del piloto con el dinero de la tarifa. Antes de la implantación de la tarjeta prepago se hicieron pruebas con la instalación de molinetes en el interior de las unidades de transporte, sin embargo este sistema no funcionó.

En este contexto el Artículo 5 del Reglamento para la operación y prestación de servicios en el sistema integrado de transporte público colectivo del municipio de Guatemala y sus áreas de influencia Acuerdo Municipal COM-42-2009 establece: “El sistema integrado de transporte contará con un mecanismo de recaudo autorizado por la Superintendencia de Transporte Público Colectivo Urbano, el cual tendrá las siguientes características:

¹¹ Azul y blanco. **Ob.Cit.** pág. 29.



- a) Un sistema de recaudo automático que permita la integración tarifaria de todo el sistema integrado de transporte.
- b) Centros de gestión con líneas de información dedicadas, conectadas a la infraestructura de transmisión, ya sea ubicada en unidades del servicio de transporte, en estaciones o en ambos.
- c) El resguardo de la información deberá ser almacenada en un centro de datos. A dicha información tendrá acceso la Superintendencia de Transporte Colectivo Urbano, quien fiscalizará la información para los efectos de la administración y operación del servicio del transporte público colectivo urbano.
- d) Para el monitoreo de la información generada, tanto la Superintendencia de Transporte Público Colectivo Urbano como el prestador del servicio de transporte público colectivo urbano, podrán implementar los centros de de control que consideren pertinentes.
- e) Sistema de recaudo centralizado y cobro automatizado, que permita contar con la información en tiempo real del movimiento de usuarios dentro del sistema integrado de transporte.
- f) Posibilidad de integrar dentro del sistema de recaudo la modalidad del univaje.
- g) En cualquier caso el mecanismo de recaudo debe operar de forma tal que garantice que se respete cualquier obligación adquirida por el prestador del Servicio del Transporte Público Colectivo Urbano”.

Tanto el servicio de transmetro como transurbano mantienen el cobro por medio de tarjeta prepago Siga, sin embargo el primero permite el pago con monedas de un



quetzal que se introduce en una caja metálica antes de ingresar a la unidad de transporte colectivo.

2.4. Ventajas y desventajas en las formas de pago

El pago en efectivo en el servicio convencional más que ventajas ofrece una serie de desventajas tanto para transportista como para el usuario en entre ellas están:

- a) Pérdidas económicas en el ingreso de los propietarios de los buses, por el mal manejo que los pilotos y ayudantes hacen de los fondos del pasaje.
- b) Para el usuario genera el inconveniente de pagar más por el pasaje autorizado debido al cobro excesivo que se realiza del mismo.

2.5. Ventajas en la tarjeta prepago

Esta forma de pago permite a los empresarios del transporte urbano un control detallado de sus ingresos dado que los pilotos no tienen ningún contacto con el cobro del pasaje.

Asimismo el usuario, se beneficia en el sentido de que paga únicamente el precio del pasaje autorizado y no tiene necesidad de llevar efectivo.



CAPÍTULO II



2. La concesión en el servicio de transporte público urbano

Se cree que la inversión privada es la mejor forma en la prestación de los servicios públicos que el Estado y las municipalidades tienen la obligación de prestar a los habitantes de Guatemala. Sin embargo en el tema de la concesión del transporte urbano en la ciudad de Guatemala pocos han sido los resultados, debido que los empresarios que actualmente prestan el servicio han generado anarquía en el sistema de transporte público.

Lamentablemente el tema se ha manejado políticamente ya que ni con el otorgamiento del subsidio al transporte, los prestadores de ese servicio no han solucionado el problema.

2.1. Definición de concesión

La palabra concesión tiene diversos significados y con ella se designa a diversas instituciones. Con este término se designa al contrato entre el Estado y las personas individuales o jurídicas.

“En derecho público, la palabra se aplica a los actos de la autoridad soberana por los cuales se otorga a un particular (llamado concesionario) a una empresa (entonces



concesionaria) determinado derecho o privilegio para la explotación de un territorio de una fuente de riqueza, la prestación de un servicio o la ejecución de las obras convenidas¹².

En este mismo contexto, la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92, del Congreso de la República en el Artículo 95 reformado por el Decreto numero 34-2001, define la concesión de esta manera: "Para los fines de esta Ley se entiende por concesión la facultad que el Estado otorga a particulares, para que por su cuenta y riesgo construyan, produzcan, monten, instalen, mejoren, adicionen, conserven, restauren y administren una obra, bien o servicio público, bajo el control de la entidad pública concedente, con o sin ocupación de bienes públicos, a cambio de una remuneración que el particular cobre a los usuarios de la obra, bien o servicio.

El Reglamento para la prestación del servicio público del transporte colectivo urbano del municipio de Guatemala publicado en el Diario Oficial de Centro América el 12 de febrero de 1998, vigente desde el uno de junio del mismo año (derogado por el Acuerdo COM-42-2009), el Artículo 3 párrafo tercero define la concesión estableciendo que: "Es la facultad de la Municipalidad de Guatemala para que, previo cumplimiento del proceso establecido en el Artículo 97 de la Ley de Contrataciones del Estado y mediante contrato de derecho público y a plazo determinado, otorgue a personas individuales o jurídicas, legalmente autorizadas para operar en el país, para que por cuenta y riesgo, presten el Servicio Público de Transporte Colectivo Urbano del Municipio de Guatemala, bajo el control municipal correspondiente".

¹² Cabanellas, Guillermo. *Diccionario jurídico elemental*. Pág. 295.



2.2. Elementos del contrato de concesión

En toda relación contractual existen elementos personales, objetivos y formales, así en la concesión se tienen los siguientes elementos:

a) La municipalidad de Guatemala

La municipalidad como persona jurídica, tal como lo establece el Código Civil Decreto Ley 106, en el Artículo 15, quien tiene autonomía propia, es la facultada para otorgar la concesión del servicio público de transporte urbano en la ciudad de Guatemala. Esto según lo establecido en Artículo 253 de la Constitución Política de la República y 3 del Código Municipal Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, sin cuya autorización, ninguna persona individual o jurídica no puede operar ningún servicio de transporte, que es el tema objeto de este trabajo.

b) Concesionario

Es la persona individual o jurídica que mediante concesión otorgada por la Municipalidad de Guatemala suscribe contrato de derecho público, de conformidad con el Artículo 74 del Código Municipal Decreto número 12-2002 del Congreso de la República y quien prestara el servicio público de transporte colectivo urbano del municipio de Guatemala, después de cumplirse con lo determinado en el Artículo 97 de la Ley de Contrataciones del Estado.



De acuerdo con lo preceptuado en el Reglamento para la Operación y Prestación de Servicios en el Sistema Integrado de Transporte Público Colectivo del Municipio de Guatemala y sus áreas de Influencia, Acuerdo COM-42-2009, Artículo 4 literal 36, define al prestador de servicio de transporte público colectivo urbano de esta manera: “Persona individual o jurídica a quien se otorga mediante la autorización de licencia de operación de una ruta, la prestación del servicio de transporte público colectivo urbano, conforme las condiciones establecidas en el contrato de autorización de licencia de operación correspondiente, así como las disposiciones del Código municipal, de este Reglamento y las demás disposiciones que resulten aplicables”.

La municipalidad hace la convocatoria, para el otorgamiento del contrato de concesión, para que la persona interesada haga su propuesta.

c) El usuario

Es la persona que utiliza el servicio de transporte público colectivo urbano en la ciudad de Guatemala y sus áreas de influencia urbana. Con relación al elemento formal, este ya fue desarrollado en este trabajo; y el objetivo se desarrolla a continuación.

2.3. Concepto de servicios públicos

“A medida que van evolucionando los Estados aparecen nuevas necesidades, se establecen cambios en la actividad administrativa y los servicios públicos no pueden



limitarse, deben orientarse a la realización del interés público en todas sus formas, para concretar la satisfacción de necesidades de carácter general, en todo caso el servicio público debe ir asumiendo modalidades y fines distintos, esto implica que a medida que se van dando cambios sociales, dentro de la Administración Pública debe haber cambio de mentalidades”¹³.

Se entiende por servicios públicos, las actividades, entidades u órganos públicos o privados con personalidad jurídica creados por Constitución 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.

2.3.1. Características del servicio público

El servicio público tiene una serie de características que algunos autores denominan elementos esenciales y que entre las más importantes están:

a) Generalidad

El servicio público de ir dirigido a la generalidad de los habitantes o vecinos de un municipio, tal como lo manda la Constitución Política de la República de Guatemala.

¹³ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Pág. 202.



b) Igualdad

Característica, que debe ser respetada por los prestadores del servicio público dado que por mandato constitucional todos somos iguales ante la ley, y lo demuestra el caso de que todos pagan sus tributos de acuerdo a su capacidad económica.

c) Regularidad

El servicio público ha de ser prestado de conformidad con las normas legales o reglamentarias que rigen su prestación y no de manera arbitraria, significa que la categoría del interés general genera la aplicación de los procedimientos de derecho público a la prestación de los mismos.

d) Continuidad

El servicio público de ser prestado sin interrupción, esto con la finalidad de no perjudicar al usuario. Aunque en la práctica se da lo contrario, debido que los prestadores no respetan las normas que rigen el servicio.

e) Obligatoriedad

Esta es otra de las características esenciales de servicio público, quiere decir que el Estado tiene la obligación de prestar o garantizar el servicio, sin discriminación para la



prestación del servicio, quien presta el servicio no puede negar la prestación al usuario, al cual se debe.

2.4. Servicio público de transporte

La Constitución Política de la República de Guatemala consagra como una de las obligaciones del Estado la realización del bien común, en la práctica se entiende incluido los servicios públicos, especialmente el de la prestación del servicio de transporte público urbano en la ciudad capital.

Generalmente los servicios públicos son prestados por los ministerios del Estado, entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas. De la misma forma y es la tendencia actual, pueden hacerlo las personas particulares individuales o jurídicas, con autorización, control, vigilancia, supervisión y fiscalización del Estado, apegados al ordenamiento jurídico vigente.

En este contexto el Código municipal Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala en el Artículo 74 establece: “Las municipalidades tienen la facultad para otorgar a personas individuales o jurídicas, la concesión de la prestación de servicios públicos municipales que operen en su circunscripción territorial...”.

El servicio de transporte colectivo urbano de pasajeros es un servicio público que por mandato legal le corresponde a la municipalidad, no obstante mediante contrato de



concesión ésta le ha conferido a los empresarios la obligación de la prestación del servicio a los usuarios.

Reglamento para la operación y prestación de servicios en el sistema integrado de transporte público colectivo del municipio de Guatemala y sus áreas de influencia Acuerdo COM-42-2009, Artículo 4 incisos 45, 46, proporciona las siguientes definiciones:

“Servicio de transporte público colectivo urbano: Servicios establecidas con rutas jerarquizadas, con transbordos incluidos y regularidad en las frecuencias para el Municipio de Guatemala y sus áreas de influencia urbana.

Servicio de transporte público colectivo urbano masivo rápido de autobuses: Sistema de transporte rápido de autobuses, que comprende un transporte masivo, jerarquizado e integrado tarifariamente, el cual está compuesto por vías exclusivas, equipo rodante de alta y mediana capacidad, estaciones establecidas, recaudación centralizada de pasaje y regularidad en las frecuencias”.

Este reglamento, tiene por objeto regular la operación y prestación del sistema integrado de transporte público colectivo urbano y extraurbano, el funcionamiento de las centrales de transferencia, sus instalaciones y además ya incluye el nuevo sistema de transporte urbano de la ciudad de Guatemala, transmetro y transurbano, pensando en el futuro.



2.4.1. Requisitos para su otorgamiento

Para el otorgamiento de un contrato de concesión se debe cumplir con los requisitos establecido en la Ley de Contrataciones del Estado, el Código municipal, los reglamentos municipales que para el efecto aprueba el concejo municipal, además de las cláusulas propias de un contrato administrativo.

Según la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala Artículo 97, reformado por el Decreto número 34-2001, son cláusulas obligatorias las siguientes:

1. "Que el plazo de duración no podrá ser superior a veinticinco (25) años. El plazo será calculado en cada caso, de acuerdo a la cuantía de importancia de la inversión, tomando en cuenta el interés nacional y el de los usuarios.

2. Que el reglamento para la utilización de la obra, bien o prestación del servicio, forma parte del contrato.

3. Que el concesionario queda obligado:

3.1 Al pago de los salarios y prestaciones de sus trabajadores, los cuales deben ser preferentemente guatemaltecos en la proporción prescrita en el Código de Trabajo;



3.2 A la conservación de todos los bienes y elementos que conforman la concesión, y prestar el servicio con la continuidad convenida.

3.3 A que 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.

3.4 A responder por daños y perjuicios que ocasione al Estado o a terceros con motivo de la explotación de la concesión.

3.5 A la capacitación del personal guatemalteco que designe la autoridad competente.

3.6 Al pago al Estado de un porcentaje que será determinado en la resolución que otorgue la concesión.

3.7 A permitir la práctica de las auditorías que la autoridad competente considere necesarias.

3.8 A responder por la pérdida o deterioro de los bienes del Estado que se le entreguen para la explotación de la concesión.

3.9 A las demás condiciones que de acuerdo con la naturaleza de la concesión sea necesario estipular en el contrato, a juicio de la autoridad competente”.

Las personas individuales o jurídicas que deseen prestar servicio de buses de pasajeros en la ciudad capital deben contar con la licencia de operación autorizada según el Reglamento para la operación y prestación de servicios en el sistema integrado de transporte público colectivo del municipio de Guatemala y sus áreas de influencia Acuerdo COM-42-2009, Artículo 9 el cual establece: “Para que una persona individual o jurídica sea un prestador del servicio de transporte público colectivo



urbano, debe previamente cumplir con el proceso de autorización de licencia de operación aprobado por el Concejo Municipal, de conformidad con el siguiente procedimiento administrativo:

A) La Superintendencia de Transporte Público Colectivo Urbano determinará los términos de referencia que contemplen como mínimo:

a) los requisitos que deben cumplir las personas interesadas para que se les autorice la licencia de operación de una o varias rutas para la prestación del servicio de transporte público colectivo urbano,

b) los requisitos para la prestación de dicho servicio; y,

c) el Proyecto de contrato de autorización de licencia de operación:

B) Se realizará un concurso público, el cual deberá anunciarse en el Diario Oficial y en otro medio de mayor circulación en el país.

C) Diez (10) días después de realizada la última publicación, los interesados deberán presentar sus ofertas en el lugar señalado en los términos de referencia publicados.

D) Cinco (5) días después de la recepción de las ofertas, una comisión de calificación, nombrada por la Empresa Municipal de Transporte de la ciudad de Guatemala y sus áreas de Influencia urbana –EMT-, evaluará las ofertas de conformidad con los criterios establecidos en los términos de referencia, procederá a aprobar la autorización de



licencia de operación de la propuesta a él o a los interesados que presenten la oferta más conveniente a los intereses del municipio.

E) Dentro de los dos (2) días siguientes al otorgamiento de la autorización de licencia de operación por parte de la comisión calificadora, los expedientes se elevarán a la Junta Directiva de la Empresa Municipal de Transporte de la ciudad de Guatemala y sus áreas de Influencia urbana –EMT- para su aprobación. Posteriormente lo resuelto se elevará para el conocimiento y aprobación del Concejo Municipal. En el caso en el que el Concejo Municipal no aprueba la autorización de licencia de operación realizada por la comisión calificadora, el Concejo Municipal lo devolverá a la Empresa de Municipal de Transporte de la ciudad de Guatemala y sus áreas de Influencia urbana – EMT- para que se inicie un nuevo procedimiento.

F) Dentro los cinco (5) días siguientes a la aprobación por parte del Concejo Municipal de la autorización de licencia de operación, el Alcalde Municipal suscribirá el contrato de autorización de licencia de operación.

G) Dentro de los cuatro (4) días siguientes a la suscripción del contrato de autorización de licencia de operación, deberá formalizarse la presentación de la fianza de cumplimiento de contrato a la cual queda obligado el prestador del servicio de transporte público colectivo urbano, de acuerdo a lo establecido en los términos de referencia.



H) Si únicamente se presentare una oferta para cada ruta, la autorización de licencia de operación podrá hacerse a esa persona, siempre y cuando la misma satisfaga los requisitos exigidos en los términos de referencia y que la oferta sea conveniente para los intereses del municipio”.

En caso contrario o en el caso en el que no se reciba ninguna oferta, la comisión calificadora informará a la Empresa Municipal de Transporte de la ciudad de Guatemala y sus áreas de Influencia urbana –EMT-, la cual podrá decidir prorrogar el plazo para recibir intenciones de participación.

Cabe resaltar que los términos de referencia que tanto se menciona en el artículo antes citado es donde se especifican los requerimientos técnicos que deberán reunir las intenciones de participación que se presenten, los términos y condiciones en que deberán formularse, las características, en plazo y los criterios para su evaluación.

En este mismo sentido, la fianza a que se hace referencia en inciso G del artículo antes citado, esta de ser expedida por una afianzadora debidamente autorizada, que garantice el costo de la tramitación de los expedientes administrativos correspondientes y el sostenimiento de la que se formule en las intenciones de participación.

2.5. Marco legal para las concesiones

La inversión privada es positiva para el país, cuando los empresarios se apegan a la



normativa guatemalteca vigente y con responsabilidad asumen sus compromisos adquiridos al beneficiarse con el otorgamiento de un contrato de concesión por parte del Estado, entidades autónomas y descentralizadas.

Sin embargo en el tema objeto de esta investigación, los transportistas a quienes se les ha otorgado la concesión del servicio de transporte público colectivo urbano no han cumplido con los compromisos adquiridos con el gobierno y la municipalidad, debido a hasta la fecha no han mejorado el servicio que prestan a los usuarios.

Cabe también señalar que el gobierno y la municipalidad capitalina se han desentendido del asunto, dejando en manos de los pilotos y ayudantes el control de las unidades de transporte, quienes establecen las condiciones a su antojo, esto en cuanto a tarifa del precio del pasaje, horario en la prestación del servicio y el recorrido de las rutas que legalmente están establecidas. Condiciones que estos han cambiado, no obstante que existe un marco legal que se debería de cumplir, para que los usuarios sean los beneficiados de manera directa. Estas normas son citadas a continuación:

2.5.1. Constitución Política de la República de Guatemala

El Artículo 183, inciso K regula que dentro de las funciones del Presidente de la República están, “someter a la consideración del Congreso de la República para su aprobación y antes de su ratificación”... “los contratos concesiones sobre servicios públicos”.



2.5.2. Ley de Contrataciones del Estado

La Ley de Contrataciones del Estado Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala con sus reformas. Contiene los requisitos que deben cumplirse al otorgarse la concesión de los servicios públicos. En ese contexto el Artículo 96 de dicha Ley, reformado por el Artículo 12 del Decreto número 34-2001 del Congreso establece “La concesión se adjudicará, previo cumplimiento del procedimiento de licitación que determina esta ley en lo que fuere aplicable, no pudiendo acogerse a los casos de excepción que contempla la misma”...Esta misma disposición se repite en el Artículo 63 del Reglamento.

2.5.3. Código Municipal

El Artículo 74 del Código Municipal le otorga a las municipalidades la facultad de otorgar la concesión de los servicios públicos, en este caso lo referente al servicio público de transporte urbano. Asimismo el Artículo 75 del cuerpo legal citado estipula los requisitos que se deben de cumplir al celebrarse la concesión del servicio público.

2.5.4. Acuerdo del Concejo Municipal COM-42-2009

El Reglamento para la operación y prestación de servicios en el sistema integrado de transporte público colectivo del municipio de Guatemala y sus áreas de influencia, el objetivo de este reglamento es regular la operación y prestación del sistema integrado



de transporte colectivo urbano en la ciudad capital y sus áreas de influencia, así como el funcionamiento de las centrales de transferencias y sus demás instalaciones.

Todo lo relacionado a la autorización de la licencia de operación, para que una persona individual o jurídica sea prestadora del servicio de transporte colectivo, debe cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 9 del reglamento citado.

2.5.5. Plazo de duración de la concesión

La Ley de Contrataciones del Estado en su Artículo 97, reformado por el Artículo 13 del Decreto número 34-2001 del Congreso de la República inciso 1, preceptúa: “Que el plazo de duración no podrá ser superior a veinticinco (25) años. El plazo será calculado en cada caso, de acuerdo a la cuantía e importancia de la inversión, tomando en cuenta el interés nacional y el de los usuarios”.

El Código Municipal Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de la misma forma estipula el plazo de 25 años, en su Artículo 74, el cual podrá ser prorrogable.

Los servicios de transporte colectivo urbano, transurbano, transmetro e inclusive el convencional, están sujetos al plazo de 25 años de acuerdo a la concesión que se les ha otorgado.



Este plazo de 25 años ha sido de poco beneficio para el Estado, la municipalidad y para los usuarios, lo que ha permitido que los transportistas monopolicen el sistema de servicio de transporte en la ciudad capital, no permitiendo que otras empresas inviertan en esta actividad.





CAPÍTULO III

3. Causas por las que los transportistas no han mejorado el servicio de transporte público urbano de pasajeros en la ciudad de Guatemala

El tema del transporte en la ciudad de Guatemala ha tenido pocos avances en su mejoramiento, esto debido al poco interés de las autoridades y empresarios a quienes se les ha otorgado la concesión de dicho servicio. Cabe mencionar que se han dado intentos para mejorarlo pero al poco tiempo se fracasa.

El problema del transporte urbano en Guatemala, data de más de 40 años y debería solucionarse, pero no se ha resuelto porque no es ajeno al accionar de la economía capitalista, en particular la subdesarrollada.

Las causas por las que no se ha solucionado el problema del mal servicio de transporte público colectivo urbano en la ciudad de Guatemala son: la falta de voluntad e interés por parte del gobierno central, la municipalidad y los transportistas en el tema. Cabe resaltar que estos no han asumido su responsabilidad de manera conjunta, en el sentido de presentar un proyecto en el cual se pretenda modernizar el servicio de transporte público urbano que sea innovador, integral, auto sostenible y acorde a las necesidades de los usuarios.

En este orden de ideas para resolver el problema del mal servicio de transporte público



urbano de pasajeros, el gobierno, la municipalidad y los empresarios, deben asumir su responsabilidad de manera conjunta y consciente, para que sea positivo para el país. Y no de forma individual como hasta la fecha se ha venido haciendo, siendo esta la causa principal por la que no se ha solucionado el problema.

3.1. Antecedentes del problema

“Ya en la década de los setenta, ante el deterioro del servicio de transporte, organismos de la Universidad de San Carlos ofrecieron ayuda técnica gratuita. En 1965, el Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), licenciado Rafael Piedrasanta Arandi, se dirigió al entonces alcalde Francisco Montenegro Sierra, ofreciéndole realizar un estudio completo del problema con el fin de proponer soluciones realistas. En su misiva le mencionaba los problemas inherentes al sistema de transporte utilizado: altos costos de operación, utilización poco racional del equipo, congestionamiento de la ciudad, exceso de vehículos en uso, recorridos duplicados, etc. Cuatro años más tarde el Licenciado Piedrasanta Arandi, siendo decano de la Facultad de Ciencia Económicas, reiteró la oferta al alcalde licenciado Ramiro Ponce Monroy, en momentos en que la municipalidad se había visto obligada intervenir los servicios de autobuses. En esta comunicación se sugería la conveniencia de municipalizar el servicio. Ninguno de estos alcaldes se atrevió a que la Universidad realizara el estudio, sin haber inclusive contestado las cartas de oferta”¹⁴.

¹⁴ Velásquez Carrera. *Ob.Cit.* Pág. 4.



La Universidad de San Carlos de Guatemala, siempre ha tenido interés en la solución del problema del mal servicio de transporte en la ciudad capital; presentando diversos estudios y propuestas de solución.

Cabe señalar que durante varios periodos presidenciales, los diferentes gobiernos, con el fin de que se mejore el servicio de transporte urbano han subsidiado a los empresarios con cantidades millonarias de quetzales para que no se incremente el precio al pasaje sin embargo el problema persiste.

De la misma manera la municipalidad de Guatemala, ha intentado innovar el servicio de transporte, como: la puesta en circulación de los tráiler bus en los principios de los años 90, la introducción de los buses Metro bus y la creación del servicio preferencial que a la fecha es un servicio convencional.

Se inicia también el proyecto del servicio de transmetro, con vías exclusivas, dejando la ruta de la Aguilar Batres y avenida Bolívar para este tipo servicio, con lo cual se sacó de circulación a los buses convencionales que circulaban por ese sector.

El último de los proyectos fue implementado en el gobierno del ingeniero Álvaro Colom, y que pretendía eliminar todo el servicio convencional; pero a pesar de la gran inversión solo se ha logrado cubrir las rutas de la avenida Petapa y partes de la zona 18, y no se ha logrado con los objetivos propuestos.



Con respecto al problema objeto de investigación, en la iniciativa de ley presentada ante el Congreso de la República de Guatemala por la diputada Anabella de León en la exposición de motivos reza: “El problema del transporte colectivo de personas en la ciudad de Guatemala, tan delicado como antiguo, ha marcado la historia del país pues, las decisiones tomadas al respecto de su calidad y precio, se han desatado movimientos sociales cada vez más violentos que obliga a la búsqueda de soluciones prontas, definitivas y satisfactorias para todas las partes, municipalidad, usuarios y prestadores del servicio.

También son inveteradas las manifestaciones de voluntad para dar solución a la situación que cada vez es más compleja habida cuenta del crecimiento poblacional de la capital de la República. Cíclicamente se han registrado disturbios provocados por el alza en los precios o paros empresariales, pero reiteradas veces se han encontrado con dificultades económicas y financieras que ha imposibilitado aportar solución integral a tan añeja situación”.

“Una de las mayores crisis del servicio de transporte urbano acontece en 1978 durante la administración municipal del Coronel Abundio Maldonado Gularte y del gobierno del General Fernando Romeo Lucas García.

El servicio de transporte se había deteriorado continuamente en las últimas dos décadas, hasta desembocar ese año en una situación verdaderamente caótica. El 13 de junio de 1978, estallo una huelga de pilotos de buses que reivindicaban aumento de



salarios nominales que los empresarios se negaban a otorgar, aduciendo imposibilidad económica en tanto no se elevara el precio del pasaje. El 14 de julio, a través de un acuerdo gubernativo, se formó una comisión interdisciplinaria para dar una solución definitiva al problema del transporte...”

En este sentido, mientras los empresarios no asuman el compromiso de otorgarles un salario justo a los pilotos, que sea acorde a sus necesidades y la de sus familias existirá ese descontento.

No basta con que el gobierno les otorgue subsidios a los transportistas sin fiscalización, la municipalidad pretenda llevar a cabo el proyecto de transmento individualmente y los empresarios del transporte urbano mantengan la postura de que el servicio que prestan ya no les es rentable. La búsqueda de una solución tiene que ser conjunta, integral, tomando en cuenta el crecimiento poblacional y que el interés general prevalece sobre el particular.

3.2. Obligaciones del gobierno central en la concesión del transporte público urbano

Las personas individuales o jurídicas a quienes se les ha otorgado la concesión del servicio de transporte público colectivo urbano en la ciudad capital, tienen la característica de no querer invertir capital propio en esa actividad. En este sentido siempre le exigen al gobierno central el apoyo económico cuando pretenden



modernizar este servicio. Con esto no quiere decir que gobierno no tenga obligación en el tema objeto de esta tesis. Pero en el tema de subsidio se ha invertido millones de Quetzales y los resultados son invisibles.

“Gobiernos han sido las principales fuentes de financiamiento de infraestructura- con recursos propios o a través de créditos de los organismos multilaterales y regionales-, asumiendo por ende todos los riesgos relacionados a los proyectos. Esta tendencia es difícil de modificar y es previsible que la mayor parte de los fondos siga proviniendo de este esquema. No obstante, lo cierto es que los gobiernos están menos dispuestos y menos preparados para seguir asumiendo estas responsabilidades.

La crisis de los 80 provocó un cambio sustancial en las políticas económicas. Se ha comenzado a confiar más en los mercados para levantar el capital que financie la construcción y operación de infraestructura en manos privados. Este fenómeno está directamente relacionado a una mera sustancial en el clima de negocios de los países que posibilite la atracción de capital extranjero”.

El Artículo 1º de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”¹⁵.

Asimismo el Artículo 95 de la Ley de Contrataciones del Estado Decreto número 57-92, reformado por el Artículo 11 del Decreto numero 34-2001 del Congreso de la República,

¹⁵ Umaña, Mario. **Marco legal para las concesiones en Guatemala**. Pág. 5.



segundo párrafo establece: “Son obligaciones mínimas del Estado, obtener los derechos de los servicios concesionados, rescatar el servicio por causa de utilidad pública, tales como servicio deficiente, aumento desmedido de precios o por fuerza mayor o caso fortuito, revisar las tarifas y velar porque sean éstas las que se cobren, y supervisar la ejecución de la concesión hasta su vencimiento.

El o los despachos ministeriales, o bien, la autoridad superior de la entidad autónoma o descentralizada bajo cuya competencia se presten o deban prestarse los servicios en cuestión, deberá emitir una resolución que describa detalladamente el ámbito, características, medios y objetivos de los servicios cuya prestación por terceros, por cuenta del Estado o de sus entidades autónomas y descentralizadas, se pretende efectuar”.

Entre otra de las obligaciones constitucionales del gobierno está la de intervenir las empresas que prestan servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando se obstaculizare su funcionamiento.

3.3. Obligaciones de la municipalidad

De conformidad con el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los municipios son instituciones autónomas y en relación al tema del transporte en su literal c) preceptúa: “Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios”.



En este mismo contexto, el Artículo 68 literal d) del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, entre otras atribuciones les corresponde la prestación de los servicios públicos locales, y les compete la regulación del transporte de pasajeros y carga, así como de sus terminales locales.

Podrá también la municipalidad por medio de sus autoridades, intervenir temporalmente el servicio público municipal, que se administre y preste deficientemente, o en el que se falte a las ordenanzas y reglamentos municipales o a las obligaciones contraídas por el concesionario en el contrato correspondiente.

La municipalidad tiene la facultad de autorizar las licencias de operación de transporte público colectivo urbano a las personas individuales o jurídicas, previo cumplimiento del procedimiento administrativo aprobado por el concejo municipal.

El Reglamento para la Operación y Prestación de Servicios en el Sistema Integrado de Transporte Público Colectivo del Municipio de Guatemala y sus áreas de Influencia Acuerdo COM-42-2009, creo la Superintendencia de Transporte Público Colectivo Urbano, dependencia encargada de controlar, supervisar, administrar, planificar y fiscalizar los servicios contemplados en sistema integrado de transporte en el municipio de Guatemala y sus áreas de influencia urbana.

También está la Empresa Municipal de Transporte -EMT- estas dependencias cumplen sus funciones en representación de la municipalidad capitalina.



La municipalidad por medio de sus autoridades tiene la obligación de velar porque los prestadores del servicio cumplan con sus obligaciones adquiridas en el contrato de concesión a favor del los usuarios.

En el caso de la Superintendencia de Transporte Público Colectivo Urbano, autorizará e identificará las paradas o estaciones en cada ruta. Asimismo esta dependencia podrá autorizar a los prestadores del servicio de transporte público colectivo urbano la circulación de las unidades del servicio de transporte que forman parte del sistema integrado de transporte, en otras rutas, frecuencias y horarios a los autorizados en la autorización de licencia de operación respectiva.

3.4. Obligaciones de los transportistas

Los transportistas la obligación de cumplir con los compromisos adquiridos en el contrato de concesión y con los reglamentos emitidos por el concejo municipal.

Cada prestador del servicio deberá contar con un predio debidamente autorizado por la Superintendencia de Transporte Público Colectivo Urbano, para el resguardo, mantenimiento o reparación de las unidades del servicio de transporte, siempre observando las condiciones mínimas establecidas por los fabricantes de las unidades, con el fin de que las mismas no permanezcan estacionas en la vía pública.

Cobrar la tarifa autorizada por el concejo municipal y cumplir con el recorrido de la ruta



autorizada.

3.5. Obligaciones de los conductores

Cuando se introdujo el servicio llamado preferencial, los conductores debían portar uniforme, especialmente la camisa que era de color rojo, al conducir las unidades, sin embargo, esto no funcionó dado al poco tiempo ya no lo hicieron. En el servicio de transurbano y transmetro, los conductores tienen la obligación de conducir con uniforme.

“Los conductores de las unidades del servicio de transporte, deberán inscribirse en el Registro de la Superintendencia de Transporte Público Colectivo Urbano, cumpliendo para el efecto con los siguientes requisitos:

- a) Nombre completo, fecha de nacimiento, género, estado civil, número de cédula o del documento personal de identificación personal, Numero de Identificación Tributaria - NIT-, dirección domiciliar, teléfono domiciliar, teléfono celular o correo electrónico, según el formulario de registro proporcionado por la Superintendencia de Transporte Público Colectivo Urbano.
- b) Fotografía del tamaño establecido en el formulario de registro proporcionado por la Superintendencia de Transporte Público Colectivo Urbano.
- c) Fotocopia simple de boleto de ornato, si es sujeto pasivo de este arbitrio según la ley.



- d) Fotocopia legalizada de cédula de vecindad o del documento personal de identificación del solicitante.
- e) Fotocopia legalizada de licencia de conducir vigente del solicitante tipo "A" o la licencia de conducir que la autoridad de tránsito establezca para conductores de unidades del servicio de transporte.
- f) Constancia de carencia de antecedentes penales y policíacos con no más de tres meses de vigencia, a su presentación en la Superintendencia de Transporte Público Colectivo Urbano.
- g) Certificado de aprobación del curso de capacitación de Primera fase estipulado por la Superintendencia de Transporte Público Colectivo Urbano.
- h) Fotocopia del recibo por extensión del carné de conductor.

La persona que no cumpliera con estos requisitos, no podrá ser empleado por ningún prestador del servicio de transporte público colectivo urbano para operar unidades del servicio de transporte dentro del perímetro del municipio de Guatemala". (Artículo. 32. Acuerdo COM-42-2009).

Los conductores autorizados para conducir una unidad del servicio de transporte, deberán observar buena conducta, cumplir con las leyes y reglamentos de tránsito vigentes y además cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Tener entre veintitrés a setenta años de edad.

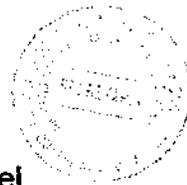


- b) Portar licencia de conducir tipo "A" vigente o la licencia de conducir que la autoridad de tránsito establezca para conductores de unidades del servicio de transporte.
- c) Portar el camé de identificación proporcionado y autorizado por la Superintendencia de Transporte Público Colectivo Urbano.
- d) Poseer el certificado de aprobación del curso de capacitación de primera fase estipulado por la Superintendencia de Transporte Público Colectivo Urbano.

El gobierno, la municipalidad y los transportistas en el tema del transporte tienen una serie de obligaciones, sin embargo debido a la falta de cumplimiento, ha dado como consecuencia el deterioro del servicio de buses convencionales en la ciudad de Guatemala.

El problema del mal servicio del transporte público colectivo urbano, no se ha abordado de manera integral y conjunta, por las partes involucradas en el tema, situación que agrava más el problema objeto de la presente investigación. En la actualidad la municipalidad de Guatemala se ha desligado en sus obligaciones en el servicio convencional y transurbano, teniendo a su cargo únicamente el sistema de transmetro, que es un servicio regular en su calidad.

"El problema de transporte público jamás se resolverá incrementando mas de las mismas unidades actuales, sino introduciendo otro tipo de unidades cuyas tarifas si puedan ser pagadas por una gran mayoría de los usuarios; y además poniendo en funcionamiento todo un sistema jerarquizado de medios de transporte; donde las



unidades actuales desempeñaran una función importante como un complemento del transporte masivo. Es de recordar que el sistema de El Sistema de Transporte Público se constituye con una combinación del Transporte en Masa del transporte colectivo complementario¹⁶.

Mientras se pretenda resolver el problema del mal servicio de transporte de manera individual y aislada por las autoridades, será imposible culminar con éxito cualquier proyecto que se emprenda.

Esto lo demuestra el actual servicio, uno de ellos ya está obsoleto, dado que no cuenta con una organización en su funcionamiento, tanto interna como externamente; los propietarios de los buses, no le pagan un salario digno y justo a los pilotos, ni las prestaciones que el Código de trabajo establece.

Estructuralmente, no se ha implementado un trabajo de ingeniería, con el fin de prestar un buen servicio, como paradas específicas, diseño de recorrido de las rutas de los buses, seguridad en las paradas y en el interior de las unidades.

En el periodo del gobierno del Presidente Álvaro Colom, fue el último de los intentos para implementar un nuevo sistema de transporte público en la ciudad capital, denominado transurbano que si bien esta funcionando parcialmente, hasta la fecha no ha cumplido con las expectativas, dado que es muy improvisado y no ha logrado cubrir todas las rutas de las diferentes zonas.

¹⁶ Velázquez Carrera. Ob.Cit. Pág. 22.



Algo que debe tomarse en cuenta al implementar un nuevo sistema de transporte urbano de pasajeros, es el crecimiento poblacional, la inseguridad, las personas de la tercera edad, discapacitadas, las que transportan sus mercaderías a los mercados cantonales y el tránsito en la ciudad.



CAPÍTULO IV

4. El subsidio otorgado por el gobierno al transporte público colectivo urbano en la ciudad de Guatemala

Con el subsidio el gobierno central ha pretendido darle una solución al tema de servicio de transporte público colectivo urbano en el área metropolitana, sin embargo los resultados son negativos y los beneficios para los usuarios no se han obtenido.

El subsidio es otorgado sin ningún tipo de fiscalización por parte de la Contraloría General de Cuentas, específicamente no se sabe el destino que los prestadores del servicio le dan al mismo.

Los transportistas aprovechan los momentos electorales para manejar el asunto de manera política, y cuando no logran sus objetivos recurren al paro del servicio, provocando descontento en los usuarios quienes sufren daños inclusive en su integridad física. De esta forma los empresarios del transporte han logrado obtener de parte del gobierno el subsidio del cual se benefician y además los incrementos en el precio de la tarifa del pasaje.

4.1 Definición de subsidio

El Diccionario de la Real Academia Española define el subsidio de esta manera:



“Prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada”.

“Socorro, ayuda. Cantidad que se entrega con fines benéficos o sociales, para subvenir a necesidades especiales”¹⁷.

El subsidio es una prestación dineraria que se le otorga a determinada persona individual o jurídica, con fines sociales y para satisfacer necesidades específicas.

4.2. Origen del subsidio al transporte urbano en la ciudad capital

“Desde los años 70 se comienza a perfilar una crisis en el sistema de transporte colectivo debido a la extensión de la red de servicio colectivo urbano, el inicio de congestionamiento en las vías principales el aumento en el costo de los insumos, lo cual ejerció una fuerte presión sobre la tarifa. Es así como desde 1974 se inician los subsidios a la operación del sistema, usualmente por parte del gobierno central y dirigido directamente a empresarios privados. Aunque dichos subsidios han ido amarrados de promesas de mejoras en la prestación del servicio, estas raramente se han hecho realidad. Por lo tanto, el ciclo de solicitud de aumento de pasaje, protestas callejeras, intervención del transporte, autorización de una nueva tarifa, un nuevo subsidio ha sido típico en los últimos 25 años, repitiéndose invariablemente cada cuatro años”¹⁸.

¹⁷ Cabanellas Guillermo. **Ob.Cit.** Pág. 372.

¹⁸ Hartleben Obregón, Oliver. **Cuarto curso centroamericano en gestión urbana y municipal.** Pág. 3.



El Estado de Guatemala por medio de sus gobernantes ha subsidiado de forma millonaria a los propietarios de los autobuses urbanos de la ciudad capital, esperando obtener resultados beneficiosos para la población en general.

El subsidio ha servido para paliar el problema del transporte urbano y así evitar reacciones adversas de la población, aunque desde su inicio los más beneficiados han sido los transportistas, que a pesar de haber cobrado millonarios sumas de dinero por ese concepto, la solución al problema objeto de esta tesis aun no se ha dado.

4.3. Monto del subsidio

El monto del subsidio desde que se empezó a otorgar ha variado aumentando cada año. "Para el año 1986 se les pagó por este concepto, la suma de Q. 30.3 millones; en 1987 la cantidad de Q. 41.1 millones, a una tasa de crecimiento de 10.3%; en 1988 Q. 52.5 millones, una tasa de 57.2%, la más alta del período. Mientras que en año 1989 se les pagó la cantidad de Q. 74.0 millones, a una tasa de crecimiento de 40.9%; en 1990 la cantidad de Q. 73.8 millones, a una tasa de crecimiento de -3%, en 1991 la cantidad de 72.9 millones, una tasa de crecimiento de de -1.2% y para el año 1992 se les pagó la cantidad de Q. 88.3 millones a una tasa de crecimiento de 21.1%"¹⁹.

Según cifras anteriores, fue en el periodo del gobernante Vinicio Cerezo en que se erogó millones de quetzales en concepto de subsidio, y en el corto período en que gobernó el presidente Jorge Serrano Elías se otorgo a los transportistas la cantidad de

¹⁹ Revista economía al día. Boletín número 2. Pág.2. Guatemala, febrero 1993.



Q. 107 millones. Después del autogolpe de Estado que propició la llegada en el poder político Ramiro De León Carpio 1993-1996, se les otorga a los empresario del transporte la cantidad de Q.188 millones. Los subsidios que estos gobernantes otorgaron a los empresarios fueron únicamente para la operación del servicio.

Sin embargo, a pesar de los grandes montos por concepto de subsidio pagados a los transportistas, en los años descritos anteriormente éstos no mejoraron la prestación del servicio en todo el período en que fue cobrado el mismo. "Siempre con relación al subsidio que se les otorgó a los empresarios del transporte urbano, es importante mencionar que durante los años de vigencia fue objeto de algunas variaciones, así: para el año 1978 a través del Decreto 65-78 se les pagaba tres y medio centavos por boleto vendido y por medio del Decreto 99-85 se les concedían cinco centavos por boleto vendido. Los cuales eran utilizados sin supervisión del destino que se les diera, lo que suscitaba que los dueños de las unidades de transporte, destruyeran los boletos para poder cobrar el subsidio, aspecto que les beneficiaba porque no incurrían en gastos"²⁰.

Con la llegada al gobierno del Partido de Avanzada Nacional PAN, que presidiera el señor Álvaro Arzú Irigoyen (1996-2000), se decidió brindar subsidio no solamente a la operación del servicio, sino también a la infraestructura que sirve para la prestación del mismo en la capital. Es decir, compra de buses convencionales denominados tomates y los buses articulado conocidos como gusanos.

²⁰ Boletín número 2. Pág. 5. Ob.ctt.



De esta manera se les concedió la cantidad de Q. 120. Millones para la operación y Q.192 millones para infraestructura. En este periodo municipal era alcalde de la ciudad capital el señor Oscar Berger Perdomo, gestión durante la cual se compraron los buses citados en el párrafo anterior, cuya adquisición generó polémica dado que no fueron de buena calidad.

Realmente el subsidio que se paga a los transportistas siempre ha sido polémico, porque no se fiscaliza por las entidades encargadas de hacerlo, además los resultados en la mejora del servicio no se ha visto, con lo cual se puede determinar que los únicos beneficiados han sido los transportistas.

"A partir del 16 de diciembre de 1992 se eliminó el subsidio, por lo que los transportistas para lograr el aumento paralizaron en un 98% las unidades de transporte colectivo, únicamente Adaza (94) y Cooperativa Reforma R.L. (106) no lo hicieron, por lo que fueron objeto de represalias supuestamente proveniente de los demás empresarios, llegando al extremo de quemarles las unidades. Con esta medida apoyada por casi la totalidad de los empresarios lograron el alza al pasaje, de Q.0.40 a Q.0.65 de lunes a sábado y los días domingos y festivos de Q.0.45 a Q. 0.80, y los preferenciales y metrobus de Q.0.75 a Q.0.90 de lunes a sábado y domingos y días festivos Q 1.15"²¹.

El desarrollo del transporte urbano, a pesar de los subsidios otorgados a los dueños de buses, como se aprecia es complejo por varias razones, entre las que están: los

²¹ Revista economía al día. Boletín número 3. Pág.4. Guatemala, marzo 1993.



intereses particulares que conllevan a querer siempre imponer alzas al precio del pasaje, así como también el bajo nivel salarial que prevalece en el país, y en contra posición el deterioro de las unidades.

En este orden de ideas es conveniente reorientar el destino del subsidio que el gobierno paga a los empresarios del transporte, y que sea fiscalizado, además debe exigirse resultados periódicamente a los transportistas. El plazo de la concesión tiene que ser por menos tiempo para no politizar y monopolizar el servicio como en la actualidad está sucediendo.

4.4. Fuente de financiamiento del subsidio

El Estado de Guatemala cuenta con recursos propios que invierten en los diferentes ministerios y entidades estatales, centralizadas, descentralizadas y autónomas, por lo que anualmente una proporción del presupuesto del Estado se destina a programas que constituyen subsidios, pero la recaudación tributaria en el país es compleja, debido a la defraudación y evasión tributaria. En este sentido el Estado acude a préstamos exteriores para financiar los diferentes programas de gobierno, este es el caso del subsidio al transporte público.

Una de las herramientas más importantes que tienen los gobernantes para intervenir en la economía y la sociedad, son los subsidios. Guatemala no es ajena a esta tendencia, por lo que anualmente una proporción del presupuesto del Estado es



destinado a programas que constituyen subsidios. En tal sentido el gobierno de la República busca fortalecer las finanzas públicas para sustentar la inversión pública que se necesita en el país, para así asegurar una adecuada asignación de los recursos fiscales disponibles.

Es entonces con el presupuesto del Estado, que se financian los subsidios pagados a los transportistas urbanos; pero es de resaltar que existen otras fuentes de financiamientos provenientes de los países aliados a Guatemala.

“Según información obtenida del presupuesto vigente al 2008, los subsidios otorgados por el gobierno guatemalteco ascienden a más de Q 4,600 millones, lo cual corresponde al 10.9% del presupuesto total. Si bien el rubro de otras obligaciones del Estado a cargo del Tesoro el que subsidia el mayor monto y por ende corresponde un mayor porcentaje del presupuesto total, los subsidios otorgados por el Ministerio de Trabajo son los que tienen un mayor peso en el presupuesto de la propia institución”²².

Según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, las fuentes de financiamiento son las siguientes:

A) Recursos del tesoro

Constituye los recursos de la administración central originados en la recaudación tributaria, excedentes financieros del tesoro, saldos disponibles de años anteriores.

²² Ministerio de finanzas publicas. *Los subsidio en el presupuesto del gobierno de Guatemala*. Pág.7.



Entre esos recursos están: ingresos corrientes, disminución de caja y bancos de recurso del tesoro, venta de acciones y participaciones, venta de activos, ingresos por concesión, otros recursos del tesoro.

B) Recursos del tesoro con afectación específica

Son aquellos recursos que en virtud de mandato legal se orienta a financiar específicamente determinados gastos de las instituciones y entes, entre los que están: ingresos tributarios IVA. Paz, ingresos ordinarios de aporte constitucional, otros recursos del tesoro con afectación específica.

C) Recursos propios de las instituciones

Constituye este grupo los recursos provenientes de venta de bienes o servicios de los entes, los ingresos de operación de los entes con fines empresariales, así como todos aquellos provenientes de la venta de activos, cobro de tasas, derechos, financiamiento que se origina como variaciones de los distintos tipos de activos financieros y saldos de caja de ingresos propios de las instituciones de la administración central y los disponibles de años anteriores.

D) Crédito interno

Esta fuente de financiamiento proviene del uso del crédito interno, bien en forma de



bonos y otros valores de deuda, como obtención de préstamos en el mercado interno y de pasivos con proveedores y contratistas; así como los saldos de caja de ingresos por colocación de bonos.

E) Crédito externo

Financiamiento proveniente del uso de crédito externo, bien en forma de bonos y otros valores de deuda colocados en el exterior, como de la obtención de préstamos de gobiernos, entidades financieras internacionales y proveedores y contratistas en el exterior; así como los saldos de caja por ingresos por colocaciones externas y préstamos externos.

Estos créditos son: colocaciones externas, préstamos externos, disminución de caja y bancos de colocaciones externas, disminución de caja y bancos de préstamos externos.

F) Donaciones externas

Financiamiento que tiene su origen en donaciones monetarias o en especies monetizables provenientes de países u organismos internacionales, así como los saldos de caja de ingresos por donaciones externas.



G) Donaciones internas

Financiamiento que tiene su origen en donaciones monetarias o en especie monetizables, de instituciones nacionales, así como los saldos de caja de ingresos por donaciones internas.

Estas son las fuentes de financiamiento con las que el gobierno de Guatemala cuenta para financiar los diferentes gastos del Estado y que incluye los subsidios al transporte público urbano.

El nuevo sistema de buses transurbano que inicio operaciones en el año 2010, fue financiado por una entidad bancaria brasileña llamado Banco de Desarrollo Económico y Social, del cual el gobierno del ingeniero Álvaro Colom se comprometió efectuar un desembolso de \$35 millones para la implementación del sistema prepago en los buses del transporte urbano en la ciudad capital, estos autobuses contarán con sistema de posicionamiento global (GPS), siglas en ingles, video cámaras que enviará en tiempo real la información captada.

4.5 Beneficios que obtiene el usuario en pago del subsidio

Es discutido el beneficio que los usuarios obtienen del subsidio otorgado a los transportistas ya que actualmente el precio del pasaje es impuesto por los pilotos y



ayudantes, sin autorización de las autoridades encargadas para hacerlo, esto es el servicio convencional, que es el que cubre la mayoría de las rutas en la ciudad capital.

No así el servicio de transmetro y transurbano, que el beneficio es visible dado que hay un mejor control en el precio del pasaje por el sistema de pago que es mediante tarjeta prepago, en el caso del transmetro el pago del pasaje puede hacerse de dos formas en efectivo con monedas de Q.1 y mediante tarjeta prepago.

Los transportistas aducen que el destino del subsidio es para el pago deudas de combustibles, lubricantes, repuestos, pago de remisiones impuestas por la Policía Municipal de Transito y según los pilotos para el pago de las extorciones que imponen las pandillas de los barrios. Con esto justifican los empresarios el destino del subsidio proporcionado por el gobierno.

Con esto ponen de manifiesto que el beneficio no llega directamente a los usuarios, quienes son los más perjudicados en el problema del transporte público colectivo urbano en la ciudad capital.





CAPÍTULO V

5. Sistema integral de transporte público urbano para la ciudad de Guatemala

El transporte público en la ciudad de Guatemala es una herramienta fundamental, por lo que debe ser eficiente y equitativo, tanto para los empresarios, el gobierno central y municipal como para los usuarios. En este contexto el problema se debe abordar de manera integral y planificada para darle una solución que beneficie a todas las partes involucradas en el tema y no como hasta hoy se manejado, con proyectos individualistas.

La falta de voluntad política, la pretensión de solucionar el problema de manera individual, son factores que no han permitido encontrarle, por las partes involucradas en el tema del transporte urbano en la ciudad de Guatemala, una solución positiva y de beneficio para los usuarios.

Guatemala por ser un país subdesarrollado, su economía es de subsistencia lo que hace que el servicio de transporte público sea el medio mediante el cual un gran porcentaje de la población se transporte mediante el mismo.

Sin embargo, los países desarrollados han considerado que el servicio de transporte público es de gran beneficio para el mundo, esto debido a que la circulación de



vehículos particulares en las ciudades ha deteriorado el ambiente con la contaminación emanado por los combustibles.

“Un sistema de transporte público de una ciudad es un componente fundamental de una política de transporte sostenible orientada al beneficio de sus usuarios y pensando en los beneficios a largo plazo para la ciudad. Un aspecto que se toma en cuenta crecientemente al tomar decisiones sobre un sistema transporte son las implementaciones en términos de desarrollo sostenible y la relación que este tiene con uno u otro proyecto de transporte. El desarrollo sostenible ha sido un concepto con varias décadas de desarrollo, cuyos componentes son los económicos, ambientales y sociales”²³.

a) Económicos

“El transporte público se considera como de utilidad pública, ya que tiene un rol primordial en el funcionamiento de la ciudad y por ende sus actividades económicas y sociales. Este rol establece ciertos requerimientos mínimos respecto a la calidad y cantidad del servicio prestado (extensión de la red, frecuencia del servicio, capacidad, calidad, velocidad, seguridad, índices de contaminación ambiental y consumo energético), así como el costo o tarifa que se deberá pagar por la prestación y disposición del servicio. En un área urbana, el sistema de transporte actúa para garantizar las interacciones entre las actividades económicas y sociales”²⁴.

²³ UNEP. *Planificación e implementación de un sistema de bus rápido en América latina*. Pág.9.

²⁴ Colmenares, José. *Ob. Cit.* Pág. 7.



En este sentido, las interacciones indicadas con anterioridad traen como resultado la distribución espacial y temporal en los movimientos de transporte.

La eficiencia de una ciudad se refleja en la facilidad de movimiento a lo largo de la misma. El tiempo de viaje de un usuario se relaciona tanto con su bienestar como con su rendimiento laboral, si el servicio de transporte es eficiente los usuarios serian los más beneficiados debido un porcentaje alto de habitantes de la ciudad capital y sus municipios se transportan por este medio para realizar sus actividades laborales, si un ciudadano se desplaza solamente durante 30 minutos para llegar a su lugar de trabajo, su tiempo de desplazamiento sería de una hora al día, que es positivo para el desarrollo económico del país.

Sin embargo en la ciudad de Guatemala, esto no es así ya que los pilotos conducen sin ningún control en el tiempo de recorrido, a esto hay que agregar el congestionamiento del tránsito. Lo que hace que los usuarios tarden hasta dos horas para desplazarse hacia sus destinos.

b) Ambientales

Con la reciente discusión sobre los grandes efectos del cambio climático, asociado directamente a las emisiones de dióxido de carbono, uno de los temas que más se ha hablado a nivel mundial y que es preocupante. El transporte colectivo contribuye en una proporción considerable en la emisión de bióxido de carbono y otros



contaminantes, por consiguiente el mejoramiento del sistema del servicio mejoraría esta situación. Pero si se mantiene el mismo servicio, en un futuro no muy lejano será lamentable para las nuevas generaciones, por lo que las autoridades de actuar de manera inmediata con la propuesta de un proyecto que sea innovador y seguro.

“En países en vías de desarrollo la pésima del aire en muchas zonas urbanas es un verdadero problema, y tiene efectos nefastos tanto en las personas mayores como en los niños. Según la Organización Mundial para la Salud, cada vez más personas mueren por enfermedades provocadas por la contaminación atmosférica asociada al tráfico que por causas de accidentes automovilísticos. En los países desarrollados, la calidad del aire ha mejorado considerablemente gracias a la aplicación de avances tecnológicos (convertidores catalíticos, motores poco contaminantes y filtros de partículas en los escapes)”²⁵.

c) Sociales

Los aspectos sociales son uno de los componentes que se relega a último lugar en una política de transporte, y los proyectos de transporte que incluyen aspectos sociales lo hacen de manera reducida. No obstante la equidad, accesibilidad, salud y bienestar general de una población también repercute en la economía de un país. Estos aspectos incluyen la reducción de la pobreza.

²⁵ Colmenares, José. *Ibíd.* Pág.5.



5.1. Antecedentes de propuesta de solución al transporte urbano en Guatemala

Ha existido una serie de propuestas para la solución del problema del transporte en la ciudad capital, inclusive la Universidad de San Carlos de Guatemala ha presentado proyectos y estudios de solución los cuales no se ha tomado en cuenta por las autoridades.

En el año 1995, el Centro de Estudios Urbanos y Regionales, entre las propuestas de solución consideraba que era necesario financiar a los propietarios-pilotos que desearan cambiar su sistema de trabajo; y sus unidades por otras de mayor capacidad y menos consumo de combustible; o bien estimular a nuevos empresarios para que presten este valioso servicio, lo cual es positivo en cuanto la última de las propuestas, porque permitiría la competitividad entre las empresas.

Otras recomendaciones para mejorar el sistema de transporte de pasajeros en la ciudad capital son:

- Sustitución del sistema actual por un sistema de transporte masivo
- Construcción de vías exclusivas
- Traslado de la venta de boletos fuera de las unidades de transporte
- Utilización de tarjetas prepago, preferentemente de tecnología inteligente
- Incorporar el transbordo como parte del costo del boleto



- Creación de una comisión técnica encargada de revisar el costo de la tarifa periódicamente
- Instalación de molinetes para garantizar el control de pasajeros sin interrumpir el acceso y la salida de los mismos
- Capacitación y dignificación de pilotos; eliminación de “brochas”
- Construcción de terminales de transferencia
- Renovación periódica de flotas
- Espaciamiento de paradas (a 400-800 metros entre sí)
- Incentivación de modos de transporte alternos (taxi, bicicleta, a pié, etc.)

Estas acciones ya se han llevado a cabo en parte por la municipalidad de Guatemala, con la puesta en funcionamiento del sistema de transmetro que cubre la ruta exclusiva desde el inicio de la Aguilar Batres hasta la 18 calle de la zona 1, sin embargo el problema objeto de esta investigación no se ha solucionado de manera definitiva, porque faltan sectores importantes que hasta la fecha no se ha cubierto como: las rutas de las zonas 6 y 18, la avenida petapa, calzada San Juan, calzada Roosevelt, zona 5, zona 16 y zona 15, que son los de mayor movilidad humana. A pesar de que las autoridades pretenden cubrirlas, pero solo para cubrir el ramal del Calvario hasta el hipódromo del norte se han tardado más de 4 años y aún no está funcionando.

Cabe resaltar que la adopción de sistema prepago traería un mejor servicio del transporte público, más ingresos para los empresarios y mayor seguridad para los usuarios, pero el sistema de transporte debe ser integral.



5.2. Visión para el futuro

“La visión de ciudad establecida en el plan Guatemala 2020 es la de un desarrollo sostenible, tanto desde el punto de vista ambiental, como económico y social-para lograr tener una mejor calidad de vida para los habitantes del municipio. En ese sentido, el sector movilidad urbana es de vital importancia, pues es el que asegura una movilidad de personas eficiente, segura y equitativa, haciendo accesibles las oportunidades de trabajo, vivienda, educación, salud y esparcimiento de los habitantes de la región. Y el transporte colectivo urbano es esencial para la movilidad urbana, tomando en cuenta que alrededor de 2/3 parte de los viajes realizados en AMG se realizan por este modo”²⁶.

El transporte colectivo es un componente integral para lograr los objetivos específicos trazados por el plan movilidad urbana para reducir el congestionamiento, los accidentes, y la iniquidad modal, siendo estos:

- Reducir los altos costos de operación de vehículos
- Reducir el tiempo de viaje promedio de los habitantes del área metropolitana de Guatemala
- Reducir el consumo innecesario de energía
- Reducir los altos niveles de contaminación del aire y por el ruido

²⁶ Hartleben Obregón Oliver. *Ob.cit.* Pág. 6.



- Reducir las marcadas diferencias de calidad de servicio de modos de transporte utilizados en el Área Metropolitana de Guatemala.

“Estos objetivos, a su vez, reflejan el desarrollo sostenible indicado con anterioridad: en su conjunto- mas no necesariamente individual-ellos apuntan hacia una ciudad más justa, ambientalmente responsable y económicamente competitiva. Los problemas que se han dado con el sistema actual durante las últimas tres décadas se debe a que se trata de resolver un conflicto puntual sólo desde uno de estos ángulos. Por ejemplo, el subsidio a la operación otorgado por el Gobierno Central sólo trata de resolver (a corto plazo) el tema social, sin tomar en cuenta el deterioro ambiental que seguirán causando los buses ni la competitividad para los operadores.

Por lo tanto, a lo que debe invariablemente dirigirse una propuesta de solución de fondo es a un sistema de transporte colectivo que logre efectivamente cumplir con la mayoría de estos objetivos²⁷.

Para poder lograr un cambio positivo en el sistema de transporte deben cumplirse tres condiciones generales que son:

a) debe ser un sistema de transporte masivo de alta capacidad, con esto se deja fuera al sistema que en la actualidad existe en el país, específicamente el convencional donde el piloto y ayudante tienen el control total de las unidades, además no es para

²⁷ Hartleben Obregón. *Ibid.* Pág. 6.



transportar masivamente a personas, ni es jerarquizado y el cobro es mediante el piloto.

b) Debe ser un sistema jerarquizado de rutas. Comúnmente cuando se piensa en un sistema de transporte masivo, jerarquizado y con integración tarifaria, se visualiza un sistema de metro, de ferrocarril liviano, o al menos de tranvía de alta capacidad. Este sería un proyecto a largo plazo, por la inversión en tecnología, infraestructura, costo de operación y lo más importante el alto costo para la ejecución y los extendidos tiempos para la construcción de la infraestructura.

c) Debe ser un sistema integrado tarifariamente, con el cobro del pasaje desligado del piloto.

La tendencia mundial apunta hacia el uso de sistemas de transporte público masivos, dado que estos reducen la congestión y generan empleos permanentes dándoles soporte a las economías locales.

Lamentablemente, por intereses particulares y de tipo político Guatemala se estancado en este tema, ya que ha existido la intención de mejorar el servicio público de transporte pero se ha quedado solo en intención.

5.3. Sistema de bus rápido

El Reglamento para la operación y prestación de servicios en el sistema integrado de



transporte público colectivo del municipio de Guatemala y sus áreas de influencia, Acuerdo COM 42-2009, en el Artículo 4 inciso 46 regula que, sistema de transporte público colectivo urbano masivo rápido de autobuses es un: "Sistema de transporte rápido de autobuses, que comprende un transporte masivo, jerarquizado e integrado tarifariamente, el cual está compuesto por vías exclusivas, equipo rodante de alta y mediana capacidad, estaciones establecidas, recaudación centralizada de pasaje y regularidad en las frecuencias".

"De hecho el sistema de bus rápido (siglas en ingles BRT) se origina en América Latina en los años 70 como opción viable económicamente a los sistemas sobre rieles. En la actualidad existen sistemas de BRT implementados en 42 ciudades en los 5 continentes. El éxito de los sistemas de BRT, particularmente a partir de los años 90, ha sido debido a que a) manejan volúmenes de pasajeros altos, comparados con otros sistemas de transporte colectivo masivos, b) los costos de implementación y de operación son sustancialmente más bajos que para sistemas sobre rieles, y c) los tiempos de implementación son también mucho más cortos"²⁸.

Los sistemas de bus rápido consisten en un corredor exclusivo para buses, complementado por una reorganización del esquema contractual y de la prestación del servicio, así como una adecuación de características de sistemas férreos a un sistema basado en buses en donde el pasaje se pague en las estaciones, programación de los servicios mediante un centro de control, estaciones como componente central del sistema. En el caso de la ciudad de Guatemala, el servicio de transmetro, tiene ciertas

²⁸ *Ibid.*



características a este sistema, debido a que cuenta con vías exclusivas, Centro de Transferencia, paradas específicas, seguridad dentro de las unidades, lamentablemente el problema del transporte urbano hasta el momento no se ha resuelto.

“Aunque la opción de bus rápido se ha presentado como una opción viable de transporte público entre otras, y se ha argumentado que es una entre varias tecnologías de transporte masivo. No obstante se invita, a los tomadores de decisiones realizar un análisis exhaustivo de las opciones para desarrollar un sistema de transporte público en sus ciudades”²⁹.

El director de planificación de la municipalidad de Guatemala, Oliver Obregón que se ha venido citando en este trabajo, señala como componentes imprescindibles para un sistema de bus rápido los siguientes:

- Vías exclusivas separadas del resto del tránsito. Al dejarle al transporte colectivo su propia vía para uso exclusivo con una cantidad de cruces transversales mínimas.
- Buses modernos de alta capacidad. Para poder transportar a altos volúmenes de pasajeros.
- Concesión a un solo operador. La razón de dar exclusividad a una empresa para operar las unidades que circulan en vía exclusiva es eliminar la competencia entre buses que causa mucho desorden vial.

²⁹ UNEP. Ob.Cit. Pág. 18.



- Restricción de ingreso de buses extraurbanos a la ciudad. Esta medida en parte ya se ha llevado a cabo por la municipalidad.
- Estaciones de transferencia. El hecho que no puedan existir otras rutas circulando junto a la troncal que usa vía exclusiva, hace necesario terminales de transferencia en los puntos de la periferia en los que ya no es eficiente continuar con un sistema masivo.
- Mantenimiento constante. Como parte de los costos de operación, es esencial tener un programa de mantenimiento constante para unidades, parada y terminales de transbordo.
- Centro de control. Con el objetivo de obtener información en tiempo real sobre los movimientos de personas y buses en las paradas.
- Recaudo centralizado. Permite realizar compensaciones al final del día a todos los operadores.
- Sistema prepago y paradas elevadas de acceso controlado, son los componentes de un sistema moderno, que se ha puesto en funcionamiento con el transmetro en la ciudad de Guatemala.



CONCLUSIONES

1. El subsidio que durante años se les ha proporcionado a los propietarios de las unidades, no es fiscalizado por la Contraloría General de Cuentas, tampoco se ha beneficiado a los usuarios directamente y no se sabe el destino final de esos fondos. Es evidente que los pilotos y ayudantes cobran tarifas elevadas y no autorizadas, perjudicando de esta forma a los vecinos.
2. Se cree que la inversión privada es la mejor forma en la prestación de los servicios públicos a los habitantes. Sin embargo en el tema de la concesión del transporte urbano en la ciudad de Guatemala pocos han sido los resultados, debido que los empresarios que actualmente prestan el servicio han generado anarquía en el sistema de transporte público.
3. Ha existido una serie de propuestas para la solución del problema tratado en la presente investigación, inclusive la Universidad de San Carlos de Guatemala ha presentado proyectos y estudios en este sentido, los cuales no se ha tomado en cuenta por las autoridades. Mientras sea abordado el asunto en forma individual y aislada difícilmente se encontraran resultados que beneficien a la mayoría.





RECOMENDACIONES

1. El subsidio asignado a los empresarios del transporte urbano, tiene que ser reorientado por el ejecutivo y fiscalizado por la Contraloría General de Cuentas, dado que hasta la fecha se desconoce el fin que se le da a estos fondos. Y una de las formas es que los transportistas informen con los documentos legales en que han invertido los fondos recibidos.
2. El concejo municipal tiene que velar para que el servicio público urbano de buses sea de calidad y la forma de hacerlo es concesionar a otros empresarios la prestación de éste, así mismo reducir el plazo de la concesión, que sea por periodos de cinco años, para garantizar que estos cumplan con innovar periódicamente las unidades, implementando nuevas tecnologías con las que se satisfagan las necesidades de los usuarios.
3. Las partes involucradas en el tema objeto de investigación tienen que tomar en cuenta las propuestas de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Que consiste en estudios de desarrollo urbano, crecimiento poblacional y su concentración en el área metropolitana, de manera que las unidades de autobuses que circulen sean eficientes, de acuerdo a la demanda.





BIBLIOGRAFÍA

Boletín economía al día No. 2 primera parte. **El subsidio al transporte urbano y el precio del pasaje**. Guatemala. (s.e) 1993.

Boletín economía al día No. 3 segunda parte. **El subsidio al transporte urbano y el precio del pasaje**. Guatemala: (s.e) 1993.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**, actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas. Argentina: Editorial Heliasta, 2001.

CALDERON MORALES, Hugo Horlando. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Editorial Castillo, 2007.

Centro de Estudios Universitarios, CEUR. Universidad de San Carlos de Guatemala. **La problemática del transporte urbano en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala**. Guatemala: (s.e) boletín No. 6, 1990.

COLMENARES GUEVARA, Igor José. **Desarrollo sostenible y sustentable de sistemas de transporte público urbano**, Caracas Venezuela: (s.e) 2007.

HARTLEBEN OBREGÓN, Oliver. **Cuarto curso Centroamericano en gestión urbana y municipal**, Guatemala: (s.e) 2004.

<http://guatemaladeayer.Globspot.com/2011/09/historia-del-transporte-urbano-en.htm>

MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS. **Los subsidios en el presupuesto gobierno de Guatemala**. Guatemala: (s.e) 2008.

MORAN MERIDA, Amanda. **Área metropolitana de la ciudad de Guatemala**, Centro de Estudios Universitario, CEUR boletín número 37, Guatemala, (s.e) 1998.

PIEDRA SANTA ARANDI, Rafael, **Introducción a los problemas económicos de Guatemala**. Guatemala: Editorial universitaria, 2ª edición, 1969.



Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, UNEP. **Planificación e implementación de un sistema de bus rápido en América Latina Bogotá Colombia**: editado por Jorge Rogat, 2009.

Revista centroamericana mensual Azul y Blanco No. 4. Guatemala: Imprenta minerva, 27 de diciembre 1948.

Revista centroamericana mensual Azul y Blanco No.37. Guatemala: Imprenta minerva, 27 de diciembre 1954.

UMAÑA, Mario. **Marco legal para las concesiones en Guatemala**. Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible. CLADS. Guatemala: (s.e) 1998.

VELASQUEZ CARRERA, Eduardo Antonio. **El sistema de transporte público en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala**. Centro de Estudios Regionales, boletín No. 25. USAC, Guatemala: (s.e) 1995.

Legislación:

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

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

Ley de Contrataciones del Estado Decreto Número 57-92, del Congreso de la República de Guatemala, 1973.

Reglamento para la operación y prestación de servicios en el sistema integrado de transporte público colectivo del municipio de Guatemala y sus áreas de influencia. Acuerdo COM-42-2009, Guatemala, 2009.

Resolución Municipal de concesión de rutas del transporte urbano por autobuses Expediente S-2180-97, Municipalidad de Guatemala, 1999.