

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



**ANÁLISIS JURÍDICO DEL SUBSIDIO AL TRANSPORTE URBANO EN GUATEMALA**

**LEIDY WHALESKA CANEL MACHAN**

**GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2014**

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL SUBSIDIO AL TRANSPORTE URBANO EN GUATEMALA**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**LEIDY WHALESKA CANEL MACHAN**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, septiembre de 2014

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

<b>DECANO:</b>	MSc. Avidán Ortiz Orellana
<b>VOCAL I :</b>	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
<b>VOCAL II:</b>	Licda. Rosario Gil Pérez
<b>VOCAL III:</b>	Lic. Juan José Bolaños Mejía
<b>VOCAL IV:</b>	Br. Mario Roberto Méndez Álvarez
<b>VOCAL V:</b>	Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
<b>SECRETARIO:</b>	Lic. Luis Fernando López Díaz

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

<b>Presidente:</b>	Lic. Edgar Manfredo Roca Canet
<b>Vocal:</b>	Licda. Dora Renée Cruz Navas
<b>Secretario:</b>	Licda. Berta Aracely Ortiz Robles

**Segunda Fase:**

<b>Presidenta:</b>	Licda. Rosalba Corzantes Zúñiga de Muñoz
<b>Vocal:</b>	Licda. Dora Renée Cruz Navas
<b>Secretario:</b>	Lic. Luis Emilio Orozco Piloña

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



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,  
 27 de agosto de 2013.

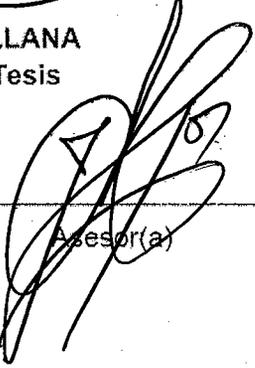
Atentamente pase al (a) Profesional, JORGE APARICIO ALMENGOR VELASQUEZ  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
LEIDY WHALESKA CANEL MACHAN, con carné 200511006  
 intitulado ANÁLISIS JURIDICO DEL SUBSIDIO AL TRANSPORTE URBANO EN GUATEMALA.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

**DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA**  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ f) \_\_\_\_\_

Asesor(a)





*Licenciado Jorge Aparicio Almengor Velásquez*

5 calle, 13 avenida "A", Colonia Monterreal II, zona 4,  
Mixco, Guatemala  
Tel. 24380041

Guatemala, 21 de abril de 2014.

Doctor

BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
JEFE DE LA UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Presente



Apreciable Doctor Mejía:

En cumplimiento de la resolución, emitida por la Unidad de Tesis a su cargo, de fecha veintisiete de agosto del año dos mil trece, en virtud de la cual se me nombra como Asesor de la investigación intitulada **"ANÁLISIS JURÍDICO DEL SUBSIDIO AL TRANSPORTE URBANO EN GUATEMALA"**, sustentada por la bachiller **Leidy Whaleska Canel Machan**, ante usted me permito informar que:

Que en mi calidad de asesor he podido determinar que la investigación realizada tiene como contribución dar a conocer que el subsidio al transporte urbano, que otorga el Estado de Guatemala a los transportistas, no es la solución para la problemática que surge en la prestación de dicho servicio a los usuarios del transporte urbano.

Además, del estudio del trabajo de investigación presentado se observa que cumple con lo siguiente:

- I. Que el contenido científico y técnico, la metodología y técnicas de investigación, se demuestran con el uso del método de investigación analítico, sintético, deductivo e inductivo, utilizando la técnica documental, dentro de la cual se encuentra el estudio comparativo y la técnica bibliográfica, la revisión bibliográfica. Así mismo se considera que la redacción utilizada es adecuada para dar a conocer la investigación al lector de la presente tesis, con un lenguaje técnico jurídico y léxico cotidiano.
- II. El tema de investigación es de suma importancia, ya que permite dar a conocer la escasa normativa que existe dentro ordenamiento jurídico guatemalteco, sobre la figura del subsidio, especialmente el subsidio al transporte urbano en Guatemala, teniendo como consecuencia la falta de transparencia en la forma en que son otorgados y manejados dichos recursos económicos, lo que provoca problemáticas en la prestación del servicio del transporte urbano.



- III. Se establece que la conclusión discursiva a la que arribo la bachiller, coadyuva a encontrar mecanismos para que sea efectivo y se preste un mejor servicio al usuario del transporte urbano.
- IV. En cuanto a la bibliografía utilizada, se considera que es adecuada tanto doctrinaria como legislativa, para el desarrollo del contenido de la investigación.

Por las razones expuestas y en virtud que el trabajo desarrollado por la bachiller **Leidy Whaleska Canel Machan**, cumple satisfactoriamente con los requisitos establecidos en el Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público, considero procedente emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, respecto de la tesis intitulada **ANÁLISIS JURÍDICO DEL SUBSIDIO AL TRANSPORTE URBANO EN GUATEMALA**.

Se hace constar que no somos parientes dentro de los grados de ley.

Sin otro particular, me suscribo de usted, deferentemente,

Lic. JORGE APARICIO ALMENGOR VELÁSQUEZ  
Colegiado 6422

JORGE APARICIO ALMENGOR VELÁSQUEZ  
ABOGADO Y NOTARIO



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala

*[Handwritten initials]*

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 10 de julio de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante LEIDY WHALESKA CANEL MACHAN, titulado ANÁLISIS JURÍDICO DEL SUBSIDIO AL TRANSPORTE URBANO EN GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs

*[Handwritten signature]*

*Roario*



*[Handwritten signature]*





## **ACTO QUE DEDICO**

### **AL DIOS TODO PODEROSO**

Para gloria y honra de su nombre. Gracias mi Dios por haberme permitido concluir esta carrera y haberme concedido el deseo de mi corazón. A ti sea la honra.

### **A MIS PADRES**

Filadelfo Canel Alcú y Marta Leticia Machán Hernández, por brindarme todo su amor, cuidarme, aconsejarme y apoyarme durante toda esta etapa de mi vida. Con amor profundo.

### **A MIS ABUELAS**

Ángela Hernández Rivera, por su aprecio y cariño. Y a María Cristina Alcú Acajabón, gracias abuelita por darme su cariño, cuidado y amor. Dios las bendiga.

### **A MI HERMANO**

Por todo su apoyo y consejos.

### **A MIS TÍOS**

Por todo su apoyo y aprecio. En especial a: Arnulfo, Betzabe, Herminia, Pedro, César, Neftalí y Eduardo.



## **A MIS PRIMOS**

Por todos los momentos compartidos. En especial a: Rudy, Elva, Julieta, Bayron, Consuelo, Claudia, Cristy, Hannia y Estefani, por aconsejarme y apoyarme en todo momento.

## **A MIS AMIGAS**

Gladys, Mariana, Sarahí, Elsita y Nancy, por compartir su amistad e increíbles momentos y en quienes pude encontrar apoyo.

## **A MIS CATEDRÁTICOS**

Por ser bastiones fundamentales en el que hacer docente. Especialmente al Licenciado Efraín Guzmán Morales (+).

## **A LOS LICENCIADOS**

Licenciado Jorge Aparicio Almengor Velasquez, gracias por la ayuda desinteresada y motivación para culminar esta carrera. Y a la Licenciada Midiam Urbina de León Guzmán por su amistad y apoyo.



**A**

La Universidad de San Carlos de Guatemala, por permitirme ser egresada de esta casa de estudios, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; lugar donde adquirí mis conocimientos y que ahora me da la oportunidad de ser una profesional y cumplir un sueño que tuve desde pequeña.



## PRESENTACIÓN

Es importante hacer notar que el Estado, en el marco de procurar el desarrollo otorga una amplia gama de subsidios y el del transporte urbano es uno de ellos. Estos subsidios se enmarcan dentro de las políticas asistenciales del Estado. Derivado de la recurrencia de la problemática al transporte urbano y el otorgamiento de un subsidio de tipo indirecto, entregado a los empresarios del transporte, surge la inquietud por profundizar en la problemática y efectuar un análisis sobre el subsidio al transporte.

Se busca con la investigación determinar si el subsidio representa una solución a la problemática, además tratar de suministrar mediante el análisis propuestas de solución. Desarrollándose la investigación en base al método analítico, sintético, deductivo e inductivo, con los cuales se estudiaron y analizaron los contenidos académicos, específicamente en las ciencias sociales, para establecer un conocimiento profundo del tema del subsidio, donde a través de las teorías e hipótesis relacionadas al tema se puede entender del por qué se emplean los subsidios. Procediéndose a realizar un estudio de la legislación existente, para establecer la viabilidad de reformar la Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación. Habiendo sido de gran importancia la utilización de las técnicas de investigación, ya que se revisó, analizó y se realizó una síntesis de diccionarios jurídicos, libros de texto con diversidad de autores, así mismo la legislación guatemalteca. Estableciéndose que la rama del derecho en que se basa la investigación es el derecho público, específicamente el derecho administrativo. Pues es en esta que se establecen las formas de administrar y entregar los denominados subsidios al transporte urbano.



## HIPÓTESIS

La actual normativa relacionada con los subsidios al transporte urbano en Guatemala, es escueta y tiende a dar poca transparencia sobre la forma en que se otorgan éstos, en la actualidad la cantidad que se proporciona es considerable para replantear el pago del subsidio a los empresarios del transporte pues el servicio sigue siendo deficiente, las unidades son escasas para la cantidad de la población que requiere el servicio, las unidades de transporte no garantizan seguridad a los usuarios por que en su mayoría las unidades no llenan los estándares de seguridad para prestar el servicio, algunas de las unidades tienden a contaminar el medio ambiente pues están deterioradas y generan caos vial en algunas ocasiones.

Los supuestos establecidos en la hipótesis fueron comprobados mediante la investigación y la aplicación de los métodos científicos, de tal cuenta que efectivamente se establece que el sistema actual tiene muchas inexactitudes, y que indudablemente una revisión del sistema actual con normativa idónea podría contribuir de manera significativa a tener un servicio efectivo, eficiente y transparente.

De igual manera se estableció con la investigación que el subsidio no constituye una solución de fondo a la problemática del transporte urbano en Guatemala.



## COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Se fue desarrollando la interpretación de los conceptos presentados por los autores citados para este tema; además de las instituciones que han velado por que se dé un mejor servicio de transporte urbano y que la atención de este servicio sea de calidad.

No existe una normativa efectiva que controle los subsidios y de los usos adecuados de los mismos, pues es evidente que existe corrupción y la finalidad de este aporte estatal no está bien administrado y quien sale afectada es la población guatemalteca, ya que el servicio no es de buena calidad, además las unidades son escasas para la cantidad de la población que requiere el servicio, las unidades de transporte no garantizan seguridad a los usuarios, por que en su mayoría las unidades no llenan los estándares de seguridad.

La hipótesis es válida, ya que se establece y se evidencia con la investigación que el subsidio no constituye una solución de fondo a la problemática del transporte urbano en Guatemala.



## ÍNDICE

	Pág.
Introducción .....	i
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>1. Función social del Estado</b> .....	<b>1</b>
1.1. El Estado, sus elementos y características .....	1
1.2. Conceptos previos de Estado .....	3
1.3. Concepto .....	7
1.4. Elementos .....	14
1.5. Atributos .....	17
1.6. Tipos y formas .....	18
1.7. Antecedentes de la función social del Estado .....	24
1.8. La función social del Estado en la doctrina .....	27
1.9. Concepto de función social del Estado .....	27
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>2. Subsidio</b> .....	<b>31</b>
2.1. Concepto .....	40
2.2. Características .....	41
2.3. Tipos de subsidio .....	41
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>3. Transporte urbano en el derecho comparado</b> .....	<b>45</b>
3.1. Subsidios en Centro América .....	46
3.1.1. El Salvador .....	46
3.1.2. Nicaragua .....	49
3.1.3. Costa Rica .....	50
3.1.4. Panamá .....	51
3.2. Subsidios en Sur América .....	52



	<b>Pág.</b>
3.2.1. Colombia: auxilio de transporte.....	52
3.2.2. Venezuela.....	53
3.2.3. Paraguay .....	54
3.3. Subsidios en Europa.....	55

#### **CAPÍTULO IV**

<b>4. Servicios públicos .....</b>	<b>57</b>
4.1. Concepto.....	57
4.2. Características .....	61
4.3. Clasificación.....	62
4.4. Financiación.....	64

#### **CAPÍTULO V**

<b>5. Análisis jurídico del subsidio al transporte urbano en Guatemala.....</b>	<b>69</b>
5.1. Concepto.....	70
5.2. Diferentes subsidios en Guatemala.....	73
5.3. Normativa aplicada .....	83
5.4. El subsidio al transporte urbano .....	83

<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA .....</b>	<b>85</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>87</b>



## INTRODUCCIÓN

La tesis se elabora debido a considerar la importancia del tema del transporte urbano de la ciudad de Guatemala, lo que trae consigo una problemática cíclica que en muchos periodos de la historia reciente del país ha generado en conflictos con manifestaciones violentas, producto de las alzas al precio del valor del pasaje y la prestación de un servicio por demás deficiente, la agudización de la problemática de la prestación del servicio que desde el punto de vista de competencia administrativa compete a la municipalidad del municipio de Guatemala.

Se confirmó la hipótesis mediante la investigación, ya que efectivamente la actual normativa relacionada con los subsidios al transporte urbano en Guatemala, es escueta y tiende a dar poca transparencia sobre la forma en que se otorgan éstos, en la actualidad la cantidad que se proporciona es considerable para replantear el pago del subsidio a los empresarios del transporte pues el servicio sigue siendo deficiente, las unidades son escasas para la cantidad de la población que requiere el servicio, las unidades de transporte no garantizan seguridad a los usuarios, por que en su mayoría las unidades no llenan los estándares de seguridad para prestar el servicio, algunas de las unidades tienden a contaminar el medio ambiente pues están deterioradas y generan caos vial en algunas ocasiones.

Los objetivos fueron alcanzados ya que se logró efectuar un análisis jurídico sobre el subsidio al transporte urbano en Guatemala, así mismo se analizó el marco teórico relacionado con la problemática del transporte urbano y los subsidios en Guatemala y



se estableció marco legal de referencia de aplicación general a la figura de los subsidios en Guatemala.

La tesis consta de cinco capítulos utilizando el método deductivo pues se desarrolla de lo general a lo particular, el capítulo uno aborda lo relacionado a las bases teórico conceptuales de la función social del Estado; el capítulo dos trata sobre el subsidio, antecedentes, conceptos, características y elementos; en el capítulo tres se hace una revisión del subsidio en Centro América, América del sur, así como en Europa; el capítulo cuatro desarrolla lo relacionado a los servicios públicos, concepto, características y demás elementos, finalmente en el capítulo cinco se hace el análisis jurídico del subsidio al transporte en Guatemala.

El análisis, fue utilizado en la realización de la presente tesis pues inicialmente se procedió a descomponer el tema en lo que fueron considerados sus elementos constitutivos, siendo el caso de la construcción del título en los capítulos y luego éste en los subtemas a investigar, luego aplicando el método sintético se procedió a la construcción de los contenidos de cada uno para finalmente contar con el trabajo final.

Es mi interés que el trabajo pueda constituir una fuente de consulta para estudiantes y un aporte de carácter académico a la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.



## CAPÍTULO I

### 1. Función social del Estado

“Las funciones esenciales del Estado social coinciden con el Estado de derecho, los pactos, tratados y convenios suscritos. Su finalidad radica en crear, conservar y comprometerse a materializar esos derechos para satisfacer las demandas y necesidades de sus habitantes, para lograr el bienestar general. Por ello la justicia, la educación, la seguridad social, el propender a un desarrollo integral de la sociedad y del individuo, el establecimiento y la protección de los derechos humanos, siendo funciones innegables del Estado, aquellas que pueden acometer con mayor eficacia y eficiencia, en la medida en que podríamos decir que son inherentes a la persona humana, es decir funciones que cuadran al Estado en virtud de los fines y medios que estén a su alcance, así como la preparación de sus actores gubernamentales para ejecutar las tareas que la constitución y la leyes de la república le emanan”<sup>1</sup>.

#### 1.1. El Estado, sus elementos y características

La naturaleza del hombre de ser social desde el origen de la sociedad, lo ha llevado a ir constituyendo formas de organización de las más simples y elementales, de ahí que siempre se ha reunido con sus semejantes con el objeto de formar grupos, comunidades y sociedades para poder satisfacer sus necesidades. Las sociedades se

---

<sup>1</sup> Martínez de Correa, Luz María. **Función social del Estado venezolano en tiempos de modernidad.** <http://www.aporrea.org/actualidad/a41738.html>. (Consulta: 26 de septiembre de 2013). Pág. 1.



transforman y se desarrollan, generando diversas formas de organización socioeconómica.

Para iniciar el estudio de las características primordiales de las primeras culturas y asentamientos humanos originarios, con características semejantes al Estado, es necesario referirse como base a algunas manifestaciones del hombre en la antigüedad.

El sedentarismo fue la primera manifestación de agrupación del hombre, debido a la búsqueda del espíritu y la acción, ya que al vivir a merced de la naturaleza y en condiciones extremadamente precarias, se vio en la necesidad de organizarse en pequeños grupos y asentarse en un lugar, aprendiendo de esta forma a convivir con más seres de su misma especie y repartiendo deberes y obligaciones tales como el cultivo y la caza. Aprendió a vivir en conjunto con otros seres y forma la primera institución social: la familia, cuya evolución es importante por ser la primera unión con otros seres biológicamente necesarios.

Nadie sabe en sí cuándo surge la familia como tal, porque no existen modos, ni formas, ni medios con los cuales pueda estructurarse el conocimiento de la familia primitiva, desde que un hombre empezó a vivir con una mujer, hasta el nacimiento del primer hijo y su convivencia. Lo cierto es que marcó la pauta para la primera estructura social. Con el tiempo, y con la ayuda del medio ambiente y la familia, se desarrollan ciertas formas pre estatal como:

a) La banda y la tribu



- b) La horda
- c) La gens
- d) El clan y el tótem
- e) El tabú
- f) El carisma

## 1.2. Conceptos previos de Estado

Para poder establecer el concepto de Estado, se debe remontar a la antigua Grecia, en donde se utilizó el término polis, lo que quiere decir ciudad, para referirse a su organización política. Posteriormente en Roma, fue utilizada la palabra civitas, que significa ciudad, la cual tenía ciertas similitudes con la polis de los griegos, y en la que se encontraba un grupo de individuos, que tenían como fin defender la cosa común del pueblo.

“Es hasta en el siglo XVI, que el término Estado se comenzó a utilizar, con la obra: El Príncipe, de Nicolás Maquiavelo, en la cual utilizo el término stato, para referirse a un nuevo status político. Posteriormente Juan Bodino, en su obra: Los Seis Libros de la Historia, emplea la palabra república como sinónimo de Estado, aunque la reserva para referirse a formas concretas de organización.”<sup>2</sup>

“Por su parte Platón estima que la estructura del Estado y del individuo son iguales, y con ello, analiza las partes y funciones del Estado y posteriormente, las del ser humano,

---

<sup>2</sup> Gerardo Prado. *Teoría del Estado*. Pág. 30.

con lo cual establece el principio de Estado anterior al hombre, porque, además, la estructura de aquél, aun siendo igual a la de éste, es más objetiva o evidente. Aristóteles, por su parte, es más enfático y declara que el Estado existe por naturaleza, y por tanto, es anterior al hombre, no por ser este autosuficiente y solo podrá serlo respecto al todo, en cuando a su relación con las demás partes, complementando su expresión al decir, en base a su Zoon Politikón, que quien no convive con los demás en una comunidad, o es una bestia, o es un dios.”<sup>3</sup>

En Francia, en la época del absolutismo durante el reinado de Luis XIV, se establece la frase, el Estado soy yo, que implicaba la falta de raciocinio en la que se vivía en ese tiempo, y la cual indicaba la esencia del absolutismo. Durante esa época se tomaba al Estado como un régimen político, en el que una sola persona, el soberano, ejercía el poder absolutamente, sin límites jurídicos. Sin embargo la Revolución Francesa se le ve como la pauta principal del cambio de la evolución del significado de la palabra Estado.

#### Estados antiguos.

El Estado egipcio, se determina como una primera formación estatal, aproximadamente hace más de cinco mil años. Se carece de los datos exactos para reconstruir aquel proceso de centralización, sin embargo se sabe que era necesaria la presencia de un gobierno de esta índole. Tenían un Estado personalizado, en el sentido de que la concepción de la autoridad se identificaba plenamente con su depositario. La teoría del

---

<sup>3</sup> Universidad de San Carlos de Guatemala. **Guía de estudio prueba específica derecho.** <http://sitios.usac.edu.gt/jusac/wcontent/uploads/2011/05/>. (Consulta: 28 de septiembre de 2013).



Estado egipcio se resumiría en que el Estado es el faraón, afirmación que no solo era reconocida por el faraón mismo, si no por todos los subordinados a éste.

En Grecia se encuentran dos organizaciones políticas: la espartana y la ateniense. En la primera domina un régimen militar, donde sobresalía el sacrificio de algún individuo en garantía de la comunidad política. La segunda, la ateniense, era diferente a la anterior, ya que no era militarizada y las personas participaban en el gobierno como hombres libres, lo cual dio surgimiento a la denominada democracia ateniense. Tenían costumbres organizacionales, en que se permitía la participación en los asuntos públicos por medio de asambleas, a las cuales tenían derecho de asistir todos los ciudadanos mayores de veinte años.

La polis griega consistía en una comunidad, la cual alojaba a su población en diversas villas o pueblos, alrededor de una ciudad central o matriz. Siendo la organización política griega un modelo de Estado-ciudad, teniendo su origen en la aldea la cual creció y que luego paso a ser la ciudad; nunca conocieron la monarquía, derivando su forma de gobierno de la soberanía popular, además la comunidad griega no solo era política, si no que también cultural y religiosa.

En Roma, el Estado aparece condicionado por las fuertes interacciones de distintos grupos humanos. Surge por la necesidad de imponer la autoridad central al pueblo. La formación de Roma como ciudad-Estado, parece determinada por la existencia de un Estado anterior, que es posible conjeturar como similar al desarrollo que se dio en Grecia. No se conoce con exactitud el origen de la palabra Estado, desde el punto de

vista jurídico político, pero se puede afirmar que equivale a la polis o ciudad, Estado de los griegos. No es sino hasta la Edad Media, cuando por primera vez surge el nombre *statí*. Los elementos del Estado son:

- a. Pueblo
- b. Territorio
- c. Poder

“El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.”<sup>4</sup>

Muchos autores aseguran que el poder y el gobierno son sinónimos, sin embargo nos damos cuenta que no es así, para muchos, el poder significa ser ley, ser total, y el gobierno no lo es así, el gobierno es regido por el pueblo y para el pueblo, pero tomaremos al poder como un elemento del Estado.

El Estado es entonces una forma de organización social que rige el funcionamiento de una sociedad determinada en un territorio definido o determinado.

---

<sup>4</sup> Navarro Rueda Angeles. **El Estado y la democracia**. [catarina.udlap.mx/ u\\_dl\\_a /tales/documentos/ ldin/ navarro\\_r\\_a/capitulo2](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/navarro_r_a/capitulo2). (Consulta: 20 de septiembre de 2013).

### 1.3. Concepto

Es imposible hablar del concepto de Estado antes de la Edad Media; a lo largo de la historia de la Edad Antigua y del medioevo, las naciones asumieron algunas de las características que conforman la noción actual de Estado moderno; sin embargo, esa idea terminó de ser integrada a la luz racionalista de los pensadores de la ilustración, quienes dilucidaron, delimitaron y conformaron de entre los requisitos del anacrónico sistema feudal, a la entidad que hoy definimos como Estado.

Dar una definición de Estado ofrece dificultades insuperables, porque se trata de un concepto muy discutido. Por ello es preferible limitarse a decir que el Estado “es una organización social constituida por un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él, e imponer en él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política, y que para Capitant: es grupo de individuos establecidos sobre un territorio y sujetos a la autoridad de un mismo gobierno”<sup>5</sup>.

“Nicolás Maquiavelo: En su principal obra política, utiliza en dicha creación, por ocasión primera, la palabra Estado para referirse a las tiranías, principados y reinados en que se encontraba dividida Europa.”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Apuntes jurídicos. **Definición de Estado.** <http://www.definicion-de.es/estado>. (Consulta: 22 de diciembre de 2013).

<sup>6</sup> Pizarro Rodríguez, Rafael. **Concepto de Estado.** <http://auditoriaalademocracia.org/web/wp-content/uploads/2013/10/003.Pizarro-sf.-Conceptos-de-Estado-y-Naci%C3%B3n>. (Consulta: 25 de septiembre de 2013).



A lo largo de la obra, se evidencia que la palabra Estado es utilizada en su antiguo sentido latino, *statí*, que deviene del verbo *estare* y cuyo significado se reduce a situación o condición.

Y efectivamente el objeto de dicho libro es compilar toda una serie de normas políticas, organizadas conforme a una lógica que permitiera al monarca mantener la situación, que hasta entonces había caracterizado al poder; para aumentarlo a efecto de reafirmar su soberanía y presencia en su nación, sin necesidad de modificar las condiciones del régimen de gobierno.

No se ocupa de definir lo que debe considerarse como Estado, sin embargo, es el primero en usar el término para referirse a las organizaciones políticas del bajo medievo, cuyo poder era ejercido en parte por los reyes y príncipes y otra facción por los grandes terratenientes.

Los pensadores ilustrados se ocuparon posteriormente en precisar el fenómeno que ya Maquiavelo había vislumbrado y que llamó Estado.

“El Estado según San Agustín: construye su concepto de Estado- República, echando mano de las categorías filosófico-políticas ciceronianas; más aún, muchas veces nos es difícil descubrir cuándo termina Cicerón y empieza Agustín. Al respecto, Marshall puntualiza que, usando tantos argumentos de Cicerón, el teólogo parece agregar muy poco. Sin embargo, tres instancias no ciceronianas pueden distinguirse: 1) la interpretación estrictamente teológica de *iustitia*, 2) las implicancias de que el pueblo



romano haya vivido impío habiendo recurrido a los demonios, 3) el concepto de Dios tomado en un sentido definitivamente cristiano.”<sup>7</sup>

Defendió al cristianismo de la acusación de que había sido la causa de la destrucción de Roma, tratando de demostrar que lo que la destruyó fue la debilidad que Roma tenía, la cual la llevo a la depravación de sus costumbres como consecuencia de su vida pagana.

Queriendo comprobar que en Roma, nunca reino la justicia. Desde que Rómulo asesinó a su hermano Remo. Fundándose el Estado romano en el afán de mando, el poder y la injusticia; por esta razón, Roma nunca fue una auténtica República, porque nunca reinó en ella la verdadera justicia.

De esta manera, y en esta línea interpretativa, se percibiría que la auténtica justicia y virtud sólo son posibles en una armonía del orden natural y del orden de la voluntad, es decir, cuando las almas se someten a Dios. En última instancia, la verdadera justicia únicamente puede realizarse en el Reino de Dios, cuyo fundador y conductor es Cristo, siendo para los cristianos más un objeto de fe y esperanza que una realidad presente.

“San Agustín indica que el pueblo es un conjunto de seres racionales asociados por la concorde comunidad de objetos amados. Para él, el fundamento de la sociedad es el

---

<sup>7</sup> Rossi, Miguel Ángel. **El Estado y su condición de posibilidad en el pensamiento agustiniano.** <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/miguel.rtf>. (Consulta: 2 de mayo 2013).

objetivo común valorado y amado por todo el pueblo, en una concordancia del bien común.”<sup>8</sup>

Además “sostiene, el origen divino del Estado y la necesidad natural humana de su existencia; pero considera que si existe un poder coactivo dentro del mismo, se debe al pecado, que hace necesaria esa coacción en vez de que los hombres se sometan espontáneamente a las normas estatales.”<sup>9</sup>

“Thomas Hobbes: En su principal obra de teoría política que fue intitulada como Leviathan, la que se traduce como la materia, forma y poder de una comunidad, expone que el propósito de los gobernantes es lograr el orden social a partir del caos que provoca la vida comunal, en una situación que favorecía la lucha de todos contra todos en un mundo carente de moral. Para este autor el hombre es malo por naturaleza y con él se inicia el pensamiento contractualista que influyó el pensamiento del siglo XVIII.”<sup>10</sup>

Explica que los hombres, ante las injusticias que sucedían durante la convivencia en el Estado natural, se reunieron para convenir en un pacto social una serie de principios que la generalidad aceptó y en consecuencia sirvió para regir a la universalidad de la población y subsecuentemente, esos mismos hombres eligieron a un representante común que velara e hiciera respetar dichos convencionalismos, el cual se personifico

---

<sup>8</sup> Blazquez Niceto, O.P. **Filosofía de San Agustín**. Pág. 312.

<sup>9</sup> Vásquez Ramos, Reynerio de Jesús. **Teoría del Estado**. Pág. 24.

<sup>10</sup> Coello, Verónica C. **Modulo número 2, el Estado**. <http://www.slideshare.net/Verocas20/modulo-n-02-el-estado>. (Consulta: 5 de noviembre de 2013).

con el monarca, una vez firmado el contrato, los seres humanos se abandonaron al impulso de sus pasiones, volvieron a cometer las injusticias que habían caracterizado a la sociedad. Los reyes, se dedicaron a controlar y gobernar para darle orden al caos que subsistía en la sociedad de su nación.

“Siendo el pacto social irreversible, no se concebía aún la distinción entre Estado y gobernante, por el contrario, para Thomas Hobbes, el monarca es la síntesis de ambos elementos y esto a su vez, es el producto del estado natural de las cosas, en el que el deber básico de los ciudadanos es la obediencia y el resultado de la obediencia es la protección.”<sup>11</sup>

Apreciándose que al Estado se le deja de dar una explicación desde el ámbito teológico y se concibe a la población como un elemento que en un primer momento tiene la posibilidad de determinar e imponer al gobernante que dirija la nación, una serie de normas generales a las cuales debe someterse.

Sin embargo, este filósofo explicaba que el pacto es irreversible, y por lo tanto se manifiesta abiertamente en contra de la imposición del parlamento al rey, pues considera que tal instrumento es ajeno a la naturaleza del Estado y que sólo tiende a favorecer a sectores aislados de la población.

“Jhon Locke, plantea la escisión entre el Estado y el Gobierno: en sus obras importantes El Ensayo sobre el Entendimiento Humano y el Ensayo sobre el Gobierno

---

<sup>11</sup> *Ibíd.* Pág. 3.

Civil y el Contrato Social. Locke se refiere a la naturaleza del hombre de forma distinta a Hobbes, lo define siguiendo a Aristóteles, como un animal político, cuya esencia lo ha conducido a estatuir la sociedad. El pacto social implica una relación mutua. Si en Hobbes, el contrato llevaba a abdicar los derechos individuales para ponerlos en manos de una persona, Locke afirma por su cuenta que el pacto es bilateral y se aplica tanto a los ciudadanos como a los legisladores y al rey, que es ciudadano como los demás. El poder del rey tiene bases legales y no puede actuar en contra de las bases que han servido para establecerlo en el poder. Plantea el derecho y la obligación moral que yace en la población para provocar la revolución, cuando el gobierno actúa de forma contraria a la confianza que se le ha depositado.<sup>12</sup>

Se empiezan a definir los perfiles del Estado a partir de las teorías de Locke, quien hace participar como integrante de esa entidad a la población, que se une por costumbres y leyes en un territorio definido, y el gobernante se vislumbra como defensor de sus súbditos.

“El pensamiento de Locke, se ve influido por los logros que obtuvo la burguesía con las revoluciones del siglo XVII; y por conducto de sus ideas, el Estado deja de ser considerado, como hasta entonces lo había hecho el dogma religioso, como el medio para conducir a la perfección la abnegada alma de las criaturas humanas, para tomarse en la entidad que asegure el respeto de los derechos de los individuos.”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Universidad Autónoma de México. **Jhon Locke y la escisión entre el Estado y el gobierno.** <http://tuobra.unam.mx/publicadas/0211211508.html/31-04-05>. (Consulta: 26 de mayo de 2013).

<sup>13</sup> *Ibíd.*

Se podría decir que el Estado “es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume mayor fuerza política”<sup>14</sup>.

“El Estado es la organización política de la sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con soberanía, órganos de gobierno y que persigue determinados fines”<sup>15</sup>.

“El Estado es una realidad social y política integrada por un conjunto de hombres con asiento en un determinado ámbito territorial, con potestad soberana en lo interior e independiente en las relaciones internacionales. En efecto, como lo dice Pier Luigi Zampetti, aparece aquí la noción de Estado sujeto, que ha sustituido a la otra, la de príncipe sujeto que acompaña la consolidación del Estado nacional moderna, bajo la fórmula monista del Estado patrimonial y el dominium eminens del soberano sobre los territorios”<sup>16</sup>.

Tomando en cuenta los conceptos anteriores es necesario aportar un concepto propio, en éste sentido este es: el Estado es una forma de organización social con personalidad jurídica propia por medio de la cual se organiza a una población que se encuentra asentada en un territorio determinado a través de un ordenamiento jurídico que es creado, mantenido y aplicado por los órganos designados para el efecto, a

---

<sup>14</sup> Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág.294.

<sup>15</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág.31.

<sup>16</sup> Dromi, José Roberto. **Instituciones de derecho administrativo**. Pág.53.



quienes se les permite que ejerciten el poder público con la finalidad de alcanzar el bien común.

#### **1.4. Elementos**

Dentro del Estado convergen varios elementos formativos y elementos posteriores a su formación. En los elementos formativos están: el territorio, población, poder soberano jurídico y el poder público.

Se consideran también como elementos del Estado a “un grupo humano, el territorio, el orden jurídico, el poder o autoridad, el derecho, el fin del Estado y la soberanía, además Francisco Porrúa Pérez, también contempla como elementos del Estado al orden jurídico, la soberanía, el bien público temporal y la personalidad moral y jurídica del Estado, como elementos del mismo.”<sup>17</sup>

Según la doctrina el Estado tiene elementos previos y elementos constitutivos, son previos, ya que existieron antes que se formara el Estado, tal como la población y el territorio; y constitutivos los que van a conformar la existencia del Estado, como lo son el orden jurídico, el poder público y el fin del Estado.

##### **a. La población**

La población es un grupo humano natural, integrado por una o varias comunidades que

---

<sup>17</sup> Prado. Op. Cit. Pág. 61.

tienen su asiento permanente en un territorio determinado; siendo así un conjunto de habitantes de un país, regidos por un mismo gobierno y sometidos comúnmente a un mismo ordenamiento jurídico, anterior al Estado y la causa originaria de su formación.

#### b. El territorio

Este elemento consiste en el asiento permanente o soporte físico común de la población, nación o comunidad; considerado como elemento previo del Estado y ámbito de validez espacial de un sistema normativo. Tiene una acepción física y es un factor de influencia sobre el grupo humano, ya que en él reside. Puede decirse que el territorio es el elemento geográfico dentro del cual actúa una población, es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece: Artículo 142.- De la soberanía y el territorio. "El Estado ejerce plena soberanía, sobre:

- a) El territorio nacional integrado por su suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos.
- b) La zona contigua del mar adyacente al mar territorial, para el ejercicio de determinadas actividades reconocidas por el derecho internacional; y
- c) Los recursos naturales y vivos del lecho y subsuelo marinos y los existentes en las aguas adyacentes a las costas fuera del mar territorial, que constituyen la zona económica exclusiva, en la extensión que fija la ley, conforme la práctica internacional."

### c. El orden jurídico

Se ha dicho que la población se organiza de forma jurídica y política creando así al Estado como sujeto de derecho. La causa de estos efectos obedece a un poder o una actividad que tiene la fuente misma dentro de la comunidad. Mediante este poder se otorga una estructura jurídica que se expresa en el ordenamiento fundamental o constitución. Es el conjunto de normas jurídicas vigentes y positivas que se relacionan entre sí, que rigen en cada momento la vida del hombre y de las instituciones.

### d. El poder público

Es otorgado a los hombres (pueblo) para que a través de los órganos administrativos ejerza autoridad. Hemos determinado que la población que dentro de un territorio determinado y sujeto a un orden jurídico primario y fundamental, concurren para crear a el Estado como una institución dotada de personalidad jurídica propia, necesita ser investido de determinado poder, es decir ciertas actividades que no son más que el ejercicio del poder público o poder estatal. El Artículo 152 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: Poder público. "El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley."

### e. El fin del Estado: el bienestar común

Señalamos como último elemento del Estado el fin de este, mismo que es el bienestar



común del cual nos referiremos con mayor precisión en el tema de la función del Estado.

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

### **1.5. Atributos**

Funcionarios estables y burocracia: es vital para su funcionamiento administrativo y manejo eficaz de su nación.

Monopolio fiscal: es necesario que posea el completo control de las rentas, impuestos y demás ingresos, para su sustento. Utiliza su burocracia para este fin.

Ejército permanente: precisa de una institución armada que lo proteja ante amenaza extranjera, interna y se dedique a formar defensa para él.

Monopolio de la fuerza legal: para poder ser un estado es necesario que estados modernos y contemporáneos desarrollen el uso exclusivo y legítimo de la fuerza para poder asegurar el orden interno. Es por esto que el poder Legislativo crea leyes que son obligatorias, el poder Ejecutivo controla con el uso de mecanismos coactivos, su cumplimiento y el poder Judicial las aplica y ejecuta con el uso de la fuerza, legítimamente.



**Soberanía:** facultad de ser reconocido como la institución de mayor prestigio y poder en un territorio determinado. En la actualidad se habla de soberanía en el ámbito externo, es decir internacional, quedando está limitada al derecho internacional, organismos internacionales y al reconocimiento de los Estados del mundo.

**Territorio:** límite geográfico delimitado, sobre el cual se desenvuelve el Estado. Actualmente el concepto no engloba una porción de tierra, sino que alcanza a mares, ríos, lagos, espacios aéreos, etc.

**Población:** es la sociedad sobre la cual se ejerce dicho poder compuesto de instituciones, que no son otra cosa que el mismo estado que está presente en muchos aspectos de la vida social.

## **1.6. Tipos y formas**

### **A. Estado absoluto:**

“Se le conoce como Estado absoluto o como sistema de gobierno absoluto. Este se refiere fundamentalmente a la monarquía, en la que normalmente el monarca esta encima de la ley, puesto que el monarca era la fuente de la misma ley.”<sup>18</sup>

Este concepto fue aplicable sin restricciones a las monarquías occidentales. Pues los reyes o emperadores anteriores a los regímenes constitucionales o de derecho tenían

---

<sup>18</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I.** Pág. 118.



ciertas limitaciones a su absolutismo, impuestas unas veces por tradición y la costumbre y otro por imposición de los gobiernos, en todo lo referente a la designación y al orden sucesorio de sus reyes, monarcas o gobernantes.

El estado absoluto no debe confundirse con los regímenes dictatoriales, tiranos o totalitarios. En el poder absoluto se encuentra en ejercicio del poder público un rey o monarca.

La monarquía es definida como: "gobierno de uno solo. Pero esta definición que sería válida para las monarquías absolutas o autocráticas, no lo es para las monarquías constitucionales, en las que el monarca reina, pero no gobierna; sino que a lo sumo, actúa como poder moderador entre el gobierno y el parlamento. Aunque la monarquía puede ser electiva, si el monarca es elegido para toda su vida (pues si lo fuera para tiempo determinado más bien revestiría los caracteres de una república), lo corriente es que sea hereditaria; es decir, que la titularidad se transmita por sucesión dentro de un orden preestablecido"<sup>19</sup>.

En la creación de los Estados absolutos, la concentración del poder, el centralismo, y la construcción de una administración del rey, donde ya se perciben unos privilegios y unos poderes exorbitantes para la nueva administración, copiando las instituciones religiosas y secularizándolas, cabe destacar en esta fase la importancia de la administración y el derecho militar como un derecho administrativo específico y de enorme trascendencia en la tradición hispano-americana.

---

<sup>19</sup> Ossorio. *Op. Cit.* Pág.469.



## B. Estado gendarme:

Las dos instituciones troncales sobre las que se construirá los Estados de la Europa continental serán el ejército y la policía, claramente perfiladas ya como en las monarquías absolutas, como dos cuerpos administrativos profesionales, permanentes y especializados.

La tradición angloamericana presentó desde un principio un modelo contrapuesto basado en el gobierno de y por la comunidad. El mantenimiento del orden y de la defensa común era misión del individuo y de la comunidad por lo que una ciudadanía armada y activa era una parte primordial de las responsabilidades públicas que estaban encomendadas, como derecho y como obligación a los individuos. Las funciones de policía y seguridad interna y externa se llevarán a cabo a través de los propios individuos armados.

La organización policial de seguridad se nutrirá de individuos privados a través del *posse comitatus* y la organización militar a través de la milicia. Se desdibujará permanentemente la tradicional separación entre lo público y lo privado, tanto en competencias, como en la organización y como en las personas, a diferencia de la tradición latina.

Estado gendarme dice Ossorio: "De fuerte arraigo en el siglo XIX, es aquel cuya función única consiste en mantener el orden público vigilando y protegiendo la reciprocidad libertad de los individuales dentro de la ley. Es, pues, la antítesis del Estado

intervencionista en materias económicas, sociales, técnicas y culturales, cuya manifestación más aguda se encuentra en el Estado totalitario”<sup>20</sup>.

C. Estado de derecho o constitucional:

El Estado constitucional es aquel “de acuerdo con la opinión de Linares Quintania, el que se caracteriza: por garantizar la libertad como finalidad suprema y última del Estado; por limitar y fiscalizar el poder estatal por medio de su división en razón de la materia y a veces, del territorio; por la juridicidad o imperio del derecho; por la soberanía popular o gobierno de la mayoría con la colaboración y fiscalización de la minoría y respetando los derechos de ésta. Añádase que todas las características señaladas por el autor citado se derivan de la carta magna o constitución por la cual se rigen y organizan la nación.”<sup>21</sup>

Para Manuel Ossorio “El Estado de derecho es en el cual los tres poderes del gobierno, interdependientes y coordinados representan al gobierno y al pueblo. A este respecto dice Sánchez Viamonte: los tres Poderes o ramas del gobierno pertenecientes a un tronco común nacen del pueblo en forma más o menos directa. Los tres actúan, pues, en su nombre, bajo el imperio de las normas constitucionales. El gobierno es la colaboración y concurrencia de los tres, identificados a través de la norma jurídica, que fundamenta y caracteriza al Estado de Derecho.”<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibíd.* Pág.295.

<sup>21</sup> *Ibíd.* Pág.294.

<sup>22</sup> *Ibíd.*



#### D. El parlamentario y presidencialismo:

Existen dos regímenes de gobierno, el parlamentario y el presidencialismo.

##### Sistema parlamentario

Sistema típico de los países europeos, pero nuestro gobierno tiene algunas características del mismo. Dentro de este sistema se encuentran divididas las funciones generales de gobierno.

Existe el rey, monarca o presidente, que se encarga de la función política, como jefe de Estado y un primer ministro o presidente del consejo de ministerio que es el encargado de la administración pública, el que depende del parlamento.

Los ministros de Estado son órganos con competencia administrativa, nombrados por el parlamento ha propuesta del primer ministro.

Existe la figura jurídica de la interpelación, típica del parlamentarismo, pues el órgano administrativo que nombra, tiene el derecho de revisar la actuación del nombrado.

La administración pública se encuentra a cargo y bajo el control total del parlamento. Algunas de las características de este régimen del gobierno guatemalteco, por ejemplo, es el ejercicio de competencias de los Ministerios de Estado y figura jurídica-política de la interpelación.



## Sistema presidencialista.

Es un sistema de gobierno que surge en Estados Unidos de Norteamérica, como contraposición al parlamento inglés. Las características más importantes de este régimen son las siguientes:

- a) La doble función que debe cumplir el gobierno, se concentra en una sola persona, que es el presidente de la república, es decir la función política y la función administrativa.
- b) Los secretarios de Estado no son órganos ejecutivos, en consecuencia no ejercen competencia, sino que actúan a nivel de asesoría del presidente, es este el que toma todas las decisiones.
- c) Los secretarios son nombrados directamente por el presidente.
- d) No existe la figura jurídica-política de la interpelación.
- e) La responsabilidad de los secretarios es directamente ante el presidente de la república.

## E. Caso de Guatemala

El sistema de gobierno de Guatemala, es republicano, y una copia del régimen presidencial de Estados Unidos de Norteamérica.

Sin embargo, nuestro régimen tiene algunas características del régimen parlamentarista, como ejemplo se tiene la función que ejercen los ministerios del



Estado, que tienen competencia administrativa y responsabilidades frente a particulares y la figura jurídica-política de la interpelación, que es típica del régimen parlamentario.

Guatemala adoptó un régimen presidencialista, en donde el presidente de la república de Guatemala es el jefe del Estado y del gobierno; contrario a los sistemas parlamentarios en donde existe dos figuras, pues una personal es el jefe de Estado, rey, monarca o presidente y otra es la persona que desarrolla la jefatura de gobernación o administración pública, primer ministro o presidente del consejo de ministerio.

### **1.7. Antecedentes de la función social del Estado**

“Las medidas de orden social son la expresión política visible de la solicitud del Estado en favor de todos. Antes de la industrialización, la política social no formaba parte de las funciones del Estado. La educación la aseguraba la convergencia de fuerzas culturales, religiosas y filantrópicas. Los servicios sanitarios eran competencia de las instituciones humanitarias y de los individuos. El régimen funcionaba gracias a la iniciativa privada que se ejercía dentro del contexto de una sociedad que colectivamente minimizaba los problemas sociales o sencillamente los ignoraba. Correspondía a la ley, árbitro supremo en el seno de la sociedad, garantizar la igualdad entre los seres humanos, al menos en un plano abstracto.”<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Eurosur. **La política social como política de Estado.** <http://www.eurosur.org/futuro/fut57.htm>. (Consulta: 26 de mayo de 2013).



“En el siglo XX, las medidas sociales se convirtieron en parte integrante de la política del Estado. La reconstrucción que siguió a las dos guerras mundiales constituyó un contexto nuevo favorable a la introducción de políticas sociales. De hecho, la institucionalización de la política social ha sido el fruto de un esfuerzo incesante orientado a reducir los costos humanos de la industrialización; mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los obreros y concebir un mecanismo de compensación de los riesgos. Poco a poco el Estado se fue comprometiendo en la vía de los beneficios sociales (en especial indemnizaciones por desempleo), bajo la constante presión de grupos de interés, en especial los sindicatos. También se desarrolló el sistema de negociaciones colectivas entre patronos y sindicatos.”<sup>24</sup>

La relación entre un Estado y su ciudadanía debería entenderse como lo establece la Organización de las Naciones Unidas a través de PNUD que plantea “sobre la necesidad de un Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad, procesar los conflictos conforme a reglas democráticas, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal, preservar la seguridad jurídica, regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, fortalecer sistemas de protección social basados en el principio de universalidad y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización social”<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> **Ibid.**

<sup>25</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe de desarrollo humano Paraguay 2008. La función social del Estado beneficia de forma inequitativa a la población.** <http://78.46.95.73:8080/jspui/bitstream/123456789/533/1/Cap%204.pdf>. (Consulta: 1 de mayo de 2013).



A la ciudadanía presenta un conjunto de derechos y obligaciones; y el régimen democrático como herramienta eficaz para garantizar y promover la expansión de esos derechos inherentes a la ciudadanía, que se determina como una de las funciones básicas del Estado, de la implementación de estos en su totalidad, sean estos derechos políticos, sociales, civiles o culturales.

El Estado es el garante para asegurar la implementación y brindar estos derechos donde se presenten en forma equitativa, las oportunidades que le genere un desarrollo a una vida con mejores oportunidades.

El régimen de política social nacido en la relación entre el Estado, la sociedad civil y el ciudadano es lo que se denomina Estado-Providencia. Aparecen, por consiguiente, de modo general, las características de las diferentes sociedades de cada nación. Cada uno se caracteriza dependiendo a su dinámica u organización, pero se puede establecer que un Estado Providencia se preocupa por el bienestar de todos, se preocupa por las familias y a sus comunidades les da la capacidad para que respondan a sus necesidades, este ofrece servicios que estimulan las capacidades de los individuos pero debe estar atento a las necesidades de la ciudadanía y tiene que administrar bien sus recursos, generando así una buena calidad de gestión pública.

El Estado por ende es el que garantiza con propuestas constructivas brindar condiciones adecuadas para que la ciudadanía prospere, la necesidad de que un Estado proporcione mecanismos para coadyuvar al desarrollo de la sociedad, es fundamental para generar desarrollo.



## 1.8. La función social del Estado en la doctrina

“La doctrina del Estado de Hermann Heller en lo que respecta al objeto rechaza primeramente como erróneas las concepciones científico naturalistas del Estado, para las que no existen diferencias sustanciales entre la sociedad de los animales y la de los hombres y para los cuales el estado no sería otra cosa que un fenómeno del mundo de la naturaleza, resultante de la relación recíproca entre las tendencias constantes de la naturaleza humana y los distintos elementos que componen el ambiente geográfico, técnico, económico y social en que vive el hombre”<sup>26</sup>

Rechaza como erróneas las concepciones de los espiritualistas y de los idealistas que consideran al Estado como un objeto espiritual, como una idea o simplemente como una ideología; establece que el Estado no formaría parte ni del mundo de la naturaleza ni del espíritu, ni de la idea, sí no que pertenecería al mundo de la cultura al mundo en el que los fenómenos de la naturaleza son transformados por la actividad humana y son por esta misma actividad, encausados hacia determinados ideales dirigidos a la realización de ciertos valores espirituales.

## 1.9. Concepto de función social del Estado

“El autor Hermann Heller sostiene así, la concepción para la cual, el Estado sería esencialmente una actividad humana social y más precisamente una unidad organizada

---

<sup>26</sup> Treves, Renato. *La doctrina del Estado de Hermann Heller*. [http:// www. Jurídicas.unam.mx/publica/librev/rev/facderm /cont/25/dtr/dtr15.pdf](http://www.Jurídicas.unam.mx/publica/librev/rev/facderm/cont/25/dtr/dtr15.pdf). Pág. 348. (Consulta: 3 de agosto de 2013).

de decisión y de acción, forma de vida humana social: vida en forma y forma que surge de la vida”<sup>27</sup>

El servicio público es parte de la función social que en efecto se materializa en la función del Estado uno orgánico y otro funcional.

El concepto orgánico atiende para definir el servicio público, a los órganos que integran la administración del Estado y la actividad que ellos realizan, cualquiera que ella sea.

Esto es, en tanto se trate de un órgano inserto en la organización de la administración estatal, se entenderá que constituye un servicio público.

El concepto funcional, atiende para definir el servicio público, a que la actividad sea pública, sea que se cumpla por un órgano de la administración del Estado, o la autoridad simplemente tome la iniciativa en ordenar realizar la actividad, aún cuando ella sea cumplida por un particular, reservándose sólo el control de su ejercicio. En este caso, será servicio público una actividad que persigue un fin de interés general, ya sea realizado por un órgano del Estado o por un particular. De esta forma se explican los casos en que el Estado crea o participa en empresas, pero sin un fin de lucro, sino más bien, con el objetivo de brindar prestaciones al público, por ejemplo: el transporte en general, etc.

---

<sup>27</sup> *Ibíd.*



El Estado es el garante de la satisfacción de las necesidades básicas para una vida digna para cada uno de los ciudadanos, independientemente de las formas y modos de su relación con la economía más o menos intensa, directa o indirecta en la que se puede incluir la privatización de las empresas industriales y de servicios, invariablemente es imprescindible salvaguardar el rol del Estado como última instancia de garantía de la ejecución.

El Estado social de derecho, es un concepto material, el cual demanda actos concretos o hechos sociales con contenidos valiosos en la praxis social, al asignarle obligaciones de hecho en el ámbito legislativo y administrativo. En la constitución descansa la norma jurídica, por lo tanto es el instrumento jurídico preeminente al que se remite como principio de base y razón de ser, en otras palabras es el complejo normativo del Estado.





## CAPÍTULO II

### 2. Subsidio

"Los subsidios son donaciones gubernamentales de dinero o especies a las industrias para aumentar sus ingresos o bajar el precio de sus productos, o para alentar las exportaciones, o para capacitar a las autoridades locales o que alquilen viviendas municipales a precios por debajo del nivel de libre mercado. Los subsidios generalmente se conceden por razones sociales, militares, políticas y otras de tipo no económico"<sup>28</sup>

A partir del año de 1973 se establecieron diferentes mecanismos de subsidios para cobrar al usuario una cantidad menor del precio real del pasaje.

Por medio del Decreto 42-74 del Congreso de la República de Guatemala, el Organismo Ejecutivo a través del presidente de la república de Guatemala, se comprometió a otorgar a los empresarios transportistas 600,000 galones de diésel al mes y la exoneración del pago de algunos impuestos, como el impuesto sobre la renta e impuesto de importación de autobuses y exoneración de 300,000 galones de diésel durante dos años. En 1978, el subsidio era de treinta y cinco centavos de quetzal (Q.0.35.) por cada boleto vendido, hasta 800,000 boletos diarios durante tres meses.

---

<sup>28</sup> Seldon, Arthur y Pennance. F.G. **Diccionario de economía**. Pág. 517.



El Decreto 65-78 fue declarado de urgencia nacional por el Congreso de la República de Guatemala y a partir de ese año el gobierno otorgó subsidio al servicio urbano por la suma de cincuenta millones quinientos mil quetzales (Q. 50,500,000.00), el cual reguló el subsidio por cinco años. Regulándose de tres centavos de quetzal (Q.0.03) por cada pasaje vendido durante la jornada diurna hasta un máximo de 800,000 pasajes diarios.

Dentro de los requisitos para entrar a lo concerniente de subsidios era indispensable:

- a) Que se normalizara de inmediato el servicio del transporte urbano de pasajeros en la ciudad de Guatemala.
- b) Que el servicio se prestara mediante el pago inalterable de cinco centavos de quetzal (Q. 0.05) en concepto de pasaje diurno y diez centavos de quetzal (Q. 0.10) en concepto de pasaje nocturno de 21:00 a 24:00 horas.
- c) Los propietarios de las unidades debían pagar a sus trabajadores el salario mínimo establecido en el Acuerdo Gubernativo de fecha 5 de septiembre de 1978.
- d) Las personas individuales o jurídicas quedaron obligadas a poner en circulación más unidades.
- e) Debían encontrarse legalmente autorizadas por la municipalidad.
- f) La prestación del servicio se efectuaría ininterrumpidamente.

Un mes después se otorgó a las empresas de transporte urbano de la capital, incluyendo a las asociaciones y cooperativas autorizadas para prestar el servicio, otro subsidio para bajar el precio del pasaje en cinco centavos de quetzal (Q. 0.05) siendo un subsidio en combustible y de un centavo de quetzal (Q.0.01) por boleto vendido.



En el año de 1979, el presidente de la república de Guatemala, acordó aprobar el cobro del siete punto cinco por ciento (7.5%) sobre el valor de los pasajes de autobuses urbanos, que la municipalidad de Guatemala había realizado y sigue haciéndolo en lo sucesivo, conforme al acuerdo del concejo municipal de fecha 10 de noviembre de 1978, a las empresas de autobuses urbanos, asociaciones y cooperativas que prestan el servicio de transporte urbano.

En el año de 1980, se emitió el Decreto 42-80 del Congreso de la República de Guatemala y se otorgó un nuevo subsidio de diésel a los empresarios transportistas, se prorrogó el subsidio anterior y se exoneró de impuestos de circulación al parque de buses urbanos.

En el año de 1982, a través del Decreto 59-82 del Congreso de la República de Guatemala, se prorrogó hasta el 31 de diciembre el subsidio y se otorgó adicionalmente 600,000 galones de diésel, más el beneficio de un centavo de quetzal (Q.0.01) adicional a lo ya otorgado en el año de 1978; y se exoneró del pago del impuesto de circulación de vehículos a las unidades del servicio urbano. En el año de 1985, se incrementa el subsidio de cinco centavos de quetzal (Q. 0.05) por boleto vendido hasta 900,000 boletos diarios, sin fijar duración. En 1989 el subsidio fue de seis millones de quetzales (Q. 6,000,000.00) mensuales durante seis meses. Prorrogado en el año de 1991 hasta el año de 1999.

En el año de 1990 el Decreto 8-90 del Congreso de la República de Guatemala, otorgó a los estudiantes que hacían uso del transporte urbano un subsidio, modificado por



medio del Decreto 33-90 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 2 que adiciona: "el subsidio para los estudiantes de educación primaria que estén comprendidos entre las edades de 11 y 12 años de edad, también se faculta al Ministerio de Educación Pública para que la aplicación del Decreto 8 - 90 y su reforma se haga en forma correcta y eficaz". De tal cuenta se hizo entrega a los estudiantes del subsidio a través de cheques para el pago del cincuenta por ciento (50%) de su transporte mensual.

En el año de 1993 se conformó la Comisión Multisectorial con representantes de los diferentes sectores representantes de la sociedad, para que presentaran propuestas de solución integral y definitiva del transporte urbano.

Un año después la Comisión Multisectorial presentó su informe haciendo recomendaciones: 1) la de crear la empresa metropolitana reguladora de transporte y tránsito del municipio de Guatemala. 2) De buscar otras alternativas de transporte de personas, para lo cual la municipalidad puso a funcionar los llamados Munitrans, que cobraban cincuenta centavos de quetzal (Q.0.50) por pasaje. Funcionó un año porque los costos del servicio eran muy altos, además de que la longitud de las unidades dificultó el manejo de las mismas en las calles; también se autorizó y promovió el uso de taxis rotativos, servicio que aún permanece.

En el año de 1996 el Congreso de la República de Guatemala, emitió el Decreto 106 - 96, que regula la Ley de fomento al transporte de la ciudad capital y áreas de



influencia urbana, declarándose de interés público el fomento al transporte urbano de la capital de la república y sus áreas de influencia; se autorizó al Organismo Ejecutivo para que a través del Ministerio de Finanzas Públicas, constituyera el fideicomiso de transporte a partir de 1997 y durante cinco años consecutivos otorgara un aporte anual de hasta cuarenta y ocho millones de quetzales (Q. 48,000,000.00), dicho aporte provendría de la fijación de sobrecargos a los derivados de petróleo.

Los referidos sobrecargos sustituyen a partir de esa fecha, los subsidios que se vienen aplicando con base al Decreto número 31-79 del Congreso de la República de Guatemala.

Los graves problemas que afronta el transporte público y el alto costo que representa para el Estado su funcionamiento, como el pago de subsidio para que la tarifa se mantenga estable "han obligado a distintas administraciones gubernamentales a plantear alternativas que ofrezcan al usuario una salida razonable a las complicaciones de movilidad que actualmente presenta la capital. Producto de ello han surgido proyectos como el transurbano y el transmetro, dos formas distintas de enfocar los esfuerzos destinados a dignificar el transporte de pasajeros."<sup>29</sup>

"Desde 1976 a la fecha, el gobierno de Guatemala ha entregado un total de tres mil millones de quetzales (Q.3,000,000,000.00) en subsidio a los empresarios del

---

<sup>29</sup> **Contra Poder. Transporte público.** <http://www.contrapoder.com.gt/es/edicion11/actualidad/439/>. (Consulta: 15 de agosto de 2013).

transporte público, monto que se podría utilizar en la actualidad para la compra de al menos 2.649 autobuses nuevos.”<sup>30</sup>

En efecto el Ministerio de Finanzas Públicas registra que se efectuó la primera entrega de subsidios a los transportistas en el año de 1976, en pagos anuales directos para evitar el alza del pasaje, que en la actualidad oscila en un quetzal (Q.1.00) o por lo menos es lo que está establecido en horarios normales, además de la exoneración de impuestos para importación de autobuses.

“La subvención que da el Estado es para el transporte urbano de pasajeros en la capital guatemalteca, donde se tienen registros de 2,926 unidades de modelo antiguo, la mayoría con asientos rotos, neumáticos en mal estado, sin timbres para solicitar bajar de la unidad, o un sistema de paradas”<sup>31</sup>.

“El Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), de la Universidad de San Carlos de Guatemala, ha realizado estudios sobre la problemática del transporte urbano y la entrega del subsidio. Una de las primeras crisis en este servicio, y que generó el primer subsidio, se presentó en el año de 1978, cuando el alcalde municipal era Abundio Maldonado Gularte y el presidente de la República, Romeo Lucas García. Los choferes exigían un salario de cuatro punto noventa quetzales (Q. 4.90) diarios, así como aumentar el pasaje de cinco centavos de quetzal (Q.0.05) a entre ocho centavos de

---

<sup>30</sup> Agencia guatemalteca de noticias. **Reportajes especiales.** <http://www.Agn.com.gt/index.Php/reportajes-especiales/item/6672-con-subsidio-entregado-se-podr%C3%Adan-adquirir-m%C3%A1s-de-2mil-buses-nuevos#sthash.ISTFbPIO.dpuf>. (Consulta: 1 de septiembre de 2013).

<sup>31</sup> **Ibíd.**

quetzal (Q.0.08) y diez centavos de quetzal (Q.0.10). No obstante, el Estado puso fin a las protestas y disturbios al entregar por primera vez diez millones quinientos mil quetzales (Q.10,500,000.00) para evitar el escalonamiento del precio. Los recursos salieron del presupuesto que se había asignado para escuelas, hospitales y obras públicas, según un documento del CEUR publicado en el año de 1990. Se presentaron problemas similares en las décadas siguientes cuando el valor del pasaje alcanzó los cincuenta centavos de quetzal (Q.0.50) hasta llegar en la actualidad a un quetzal (Q.1.00). Las estimaciones de los empresarios es que el pasaje debería costar cinco punto diecinueve quetzales (Q.5.19) por persona. En Centroamérica hay otros países donde el gobierno subsidia a las empresas del transporte público.”<sup>32</sup>

El transporte de pasajeros en la capital es un caos y el problema crece, afrontando además problemas de inseguridad y reprobaría un examen de control de calidad.

Los propietarios de autobuses tienen cuota de responsabilidad en la degeneración de la red del transporte, muchos no administran eficazmente el negocio. Otros se apropian del subsidio y dejan toda la operación del bus bajo la responsabilidad del piloto. Además, escogieron para ellos liderazgos de dudosa eficacia y transparencia, y esta es la Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos, pesa sobre ellos malversación sobre el millonario subsidio que el Estado les da y que además acompañan a su junta directiva desde hace muchos años y hasta la fecha no han sido investigadas por la Contraloría General de Cuentas, ni por el Ministerio Público.

---

<sup>32</sup> Plaza pública. **La debacle subsidiada.** <http://www.plazapublica.com.gt/content/la-debacle-subsidiada>. (Consulta: 26 de septiembre de 2013).



Para mantener una tarifa al alcance del bolsillo de las clases empobrecidas de la capital, el Estado subvenciona el transporte. Oficialmente, el grueso del subsidio sirve para paliar parcialmente el coste del diésel.

Pero, los transportistas lo utilizan para hacer pagos ajenos al del combustible, entre ellos las extorsiones de los pandilleros y para aumentar su margen de ganancia. Ninguna cláusula obliga a mantener cierto estándar de calidad a cambio de esta entrega millonaria.

Uno de los graves pleitos que enfrenta a los transportistas entre sí, es la repartición del subsidio. Antes, el Ministerio de Comunicaciones emitía un cheque a nombre de cada propietario registrado y no generaba problema. Pero esto cambió. Ahora, el subsidio se entrega a la asociación, quien se encarga de repartirlo entre sus agremiados.

El control de la AEAU sobre este dinero es aún mayor, pues el nombre de la asociación ha hecho su aparición en la ley del Presupuesto General de la Nación. Anteriormente, el presupuesto estipulaba, subsidio al transporte urbano y se sustituyó esa formulación por, subsidio a la AEAU.

Para muchos transportistas insatisfechos con la administración de la AEAU, esta enmienda es ilegal, ya que viola el principio constitucional de igualdad y han pedido un amparo a la Corte de Constitucionalidad, sin que aún haya una resolución definitiva; y esta enmienda permite a la AEAU mayor arbitrariedad en la repartición del subsidio. Si un transportista les cae mal, lo expulsan y se reparten el subsidio entre los demás.

Teóricamente, el subsidio es de treinta y cinco millones de quetzales (Q.35,000,000.00) mensuales, o sea cuatrocientos veinte mil millones de quetzales (Q.420,000,000,000.00) anuales. El subsidio no es pagado de forma automática. Su entrega depende, de la voluntad política de los funcionarios del Ministerio de Comunicaciones. “Según el último convenio firmado el 23 de enero pasado por la AEAU y el Ministerio de Comunicaciones, los treinta y cinco millones de quetzales (Q.35,000,000.00) mensuales se desglosan de la siguiente manera: veintiún millones de quetzales (Q.21,000,000.00) para cubrir parcialmente el coste del diésel, ocho millones de quetzales (Q.8,000,000.00) para pago de servicios de seguridad privada, y seis millones de quetzales (Q.6,000,000.00) para el fideicomiso de transpass que administra el transurbano. Los veintiún millones de quetzales (Q.21,000,000.00) del diésel, teóricamente, se reparten entre todas las unidades, a razón de siete mil ciento noventa y un quetzales (Q7,191.00) para cada una. Por su parte, el transurbano recibe, por unidad, más de veinte mil quetzales (Q20,000.00).”<sup>33</sup>

El Congreso no establece cómo se debe repartir el subsidio, y establece que, “El Ministerio no tiene responsabilidad en la forma en que la AEAU realice la distribución del monto del subsidio, de lo cual deja constancia en este documento”<sup>34</sup>.

El Ministerio de Comunicaciones adjudica a un ente privado una suma millonaria, en este caso ciento cinco millones de quetzales (Q.105,000,000.00) de enero a marzo del año 2013, dejando claro que no le interesa saber cómo serán utilizados.

---

<sup>33</sup> **Ibíd.**

<sup>34</sup> **Ibíd.**



El subsidio ya no debe ser administrado por la AEAU. El Estado de Guatemala ya pagó el sistema prepago, entre el año 2011 y el 2012, al entregarle a la AEAU treinta y cinco millones de quetzales (Q. 35,000,000.00) para su implementación en los 3,150 autobuses que el sistema de transurbano ya debería haber ingresado al país. Finalmente, sólo entraron 455 sin que se justifique el sobrante que no llegó a materializarse.

Pero, tanto Asopagua como la AEAU están de acuerdo con este sistema y que se debería eliminar el subsidio o que se le entregara directamente al usuario para que no se manejen fondos públicos, quienes agregan que una tarifa justa para que el transporte funcione sin subsidio sería de cinco punto diecinueve quetzales (Q5.19).

## **2.1. Concepto**

El Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI del 2001 define los subsidios como “pagos corrientes sin contrapartida que las unidades gubernamentales hacen a las empresas en función de los niveles de su actividad productiva o de las cantidades o valores de los bienes o servicios que producen, venden, exportan o importan”.<sup>35</sup>

Los subsidios son herramientas de las cuales el gobierno dispone para alcanzar diversos objetivos de política económica y social.

---

<sup>35</sup> Fondo Monetario Internacional. **Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001**. Pág. 46.



Estos objetivos pueden ser diversos, subsidios por desempleo, el objetivo es la protección de quienes hayan perdido su empleo involuntariamente, hasta el subsidio a las exportaciones que realiza un país, cuyo fin es regular el precio que reciben los productores de sus ventas al exterior, garantizándose el Estado, de esta manera, incentivar estratégicamente alguna actividad productiva, pero en todos los casos se trata de alcanzar una redistribución de los ingresos entre diferentes sectores, dentro de un mismo sector o entre los diferentes estratos que lo conformen.

## **2.2. Características**

- a) Es una ayuda de carácter económico
- b) Es prestado por el Estado
- c) Está dirigido a población de escasos recursos o con recursos insuficientes

## **2.3. Tipos de subsidio**

En un marco general, se puede aplicar la misma clasificación que se utiliza para los impuestos, esto es: a la oferta, a la demanda, directos, cruzados, progresivos y regresivos. Pero esta clasificación está lejos de poder ser considerada exhaustiva; la multiplicidad de actividades a las cuales se pueden aplicar las políticas de subsidios, y los numerosos fines que éstas pretendan alcanzar, sumado a la estructura de implementación de las mismas, hacen que una descripción más detallada de este instrumento resulte superfluo respecto de los fines que se pretenden analizar en este trabajo.



“En la práctica se pueden enfocar, los siguientes tipos de subsidios:”<sup>36</sup>

- a. Donaciones en efectivo: pagos directos a productores o consumidores.
- b. Subsidios de créditos: préstamos a tasas de interés inferiores a las de los empréstitos públicos, garantizadas por el gobierno.
- c. Subsidios tributarios: reducción de obligaciones tributarias específicas.
- d. Subsidios en especie: suministro de bienes y servicios a precios inferiores a los del mercado.
- e. Subsidios para adquisiciones: adquisición, por parte del sector público, de bienes y servicios a precios superiores a los del mercado.
- f. Subsidios regulatorios: pagos implícitos a través de actos de regulación gubernamental que modifican los precios de mercado o el acceso al mercado.
- g. Subsidios cambiarios: mantenimiento de una moneda sobrevalorada. Existen ejemplos como en la Argentina con respecto a las donaciones en efectivo, como el Plan Jefas y Jefes de Hogar y subsidios otorgados a centros de investigación.

“En lo que se refiere a la conveniencia en la aplicación, los subsidios también son susceptibles del mismo análisis que se puede realizar en el caso de los impuestos. El término eficiencia y equidad remiten al ya conocido trade off, al cual se refiere Joseph Stiglitz: la disyuntiva entre la equidad y la eficiencia constituye el núcleo de muchos de los debates sobre la política pública. En el caso de los subsidios, como ocurre con los impuestos, también habrá una pérdida o ganancia de eficiencia, en la búsqueda por una mayor equidad distributiva del ingreso, lo cual dará lugar a debates

---

<sup>36</sup> Enzo Croce, Mercedes Da Costa y V. Hugo Juan-Ramón. **Programación Financiera Métodos y Aplicación al caso de Colombia.** Instituto del FMI. Pág. 99.

acerca de las posibles consecuencias de la implementación de programas que incluyan esta clase de transferencias del Estado a los diversos sectores económicos. Esto no es nuevo, la mayoría de las políticas públicas son sujeto de profundos y controvertidos debates, pero en el caso de los subsidios, hay oposiciones claramente definidas: por un lado están aquellos que consideran que éstos son una pesada carga para el presupuesto de los gobiernos, que las dificultades para su implementación dadas las problemáticas inherentes a la identificación de aquellos sectores de la población o del aparato productivo que son potenciales beneficiarios, en muchos casos son sumamente difíciles de superar, y que consideran que las pérdidas en términos de eficiencia y la falta de transparencia en los mecanismos de asignación de la implementación de subsidios, en muchos casos compensan con creces los efectos positivos que éstos generen; y por otro lado están los que consideran que son una herramienta válida para redistribuir recursos, fomentar sectores económicos rezagados o en inferioridad de acceso a los mercados respecto de otros, sostener el nivel de vida promedio de la población o corregir fallas de mercado, como es el caso de las externalidades negativas.<sup>37</sup>

Es fundamental hacer el análisis de diversos aspectos sobre políticas de subsidios, que deben tomarse en cuenta al momento de implementarlos. Por un lado se debe considerar la eficacia, es decir, si permiten alcanzar metas de política económica movilizand o la menor cantidad de recursos posibles y sin crear grandes distorsiones para el sistema de incentivos; es decir, pérdida de eficiencia. Y se debe tener en cuenta

---

<sup>37</sup> Oliver, Paula Veronica. **Un subsidio a la demanda: La alternativa al actual esquema de subsidios al transporte público de pasajeros.** [http://www.consejo.org.ar/areas/eco\\_fin\\_act/files/Tesinas11\\_Oliver](http://www.consejo.org.ar/areas/eco_fin_act/files/Tesinas11_Oliver). (Consulta: 2 de junio de 2013).



la duración y el financiamiento, o sea que debe figurar en forma explícita en el presupuesto público, el tiempo durante el cual el programa de subsidios estará vigente.



## CAPÍTULO III

### 3. Transporte urbano en el derecho comparado

Para realizar una comparación se hace con amplitud y que sea con diferentes países. Y se pueden estudiar comparaciones, hacer comparaciones, proponer comparaciones y comparar comparaciones.

Los supuestos de comparaciones son abundantes, los cuales no sólo pueden referirse entre derecho de dos o más países, sino también puede ser de un país, es decir, se trata de un tema que debe merecer estudios más amplios, los cuales no sólo se limitan a estudios legales, sino también de otras fuentes del derecho.

El derecho comparado en muchos casos trasciende a otras disciplinas jurídicas, dentro de las cuales podemos citar el caso del derecho penal, civil, público, privado, mixto, social, empresarial, corporativo, entre otras, se debe estudiar en todas las indicadas, y para decirlo en forma más expresa debe estudiarse y aplicarse en todas las ramas del derecho. Existe derecho penal comparado, civil comparado, público comparado, privado comparado, mixto comparado, social comparado, empresarial comparado, corporativo comparado, y otras.

El derecho comparado en muchos casos trasciende a otras disciplinas jurídicas. El método comparativo se aplica a todo el derecho, por lo tanto, puede aplicarse no sólo al



derecho interno o nacional, sino también al derecho extranjero, e internacional; a todas las fuentes del derecho; y a todas las disciplinas jurídicas.

Por lo tanto, podemos afirmar que es el método determinado para establecer los mecanismos o formas de adecuarlo al tema de los subsidios, y como es abordado en los diferentes países del mundo y que impacto a tenido el mismo.

### **3.1 Subsidios en Centro América**

Detallaremos en este capítulo las formas de ver los subsidios en materia de transporte en algunos países de Centroamérica.

#### **3.1.1. El Salvador**

“El subsidio al transporte público en El Salvador se remonta hacia el año de 1974. Esta medida de política fiscal, fue parte del Plan de Nación ejecutado por el Presidente Coronel Armando Molina, que tenía como objetivo primordial disminuir las frecuentes huelgas acaecidas dentro de este sector por los bajos salarios otorgados a los conductores y por las constantes presiones de los empresarios de transporte, al Ministerio de Economía y la Dirección General de Transporte para que se les concediese el aumento tarifario, dada el alza internacional de los precios del petróleo. En el año de 1973 en El Salvador había existido una excepcional estabilidad de precios cuya tasa de inflación entre los años de 1960 y 1972 había oscilado entre cero punto



cero dos por ciento (0.02%) a tres punto cero por ciento (3.0%), siendo hasta en el año de 1973 que alcanzó una tasa del seis por ciento (6%). A partir de este año se da un alza continuada y generalizada de precios (UTEC, 2003). Es así como, el precio del galón de gasolina super, pasó de catorce centavos de dólar (\$.0.14) a quince centavos de dólar (\$.0.15) y por ende el precio de pasaje de bus pretendía ser de diecisiete centavos de dólar (\$. 0.017).<sup>38</sup>

Es así como desde el año de 1973 hasta el año de 1981, el precio del crudo en el mercado salvadoreño se vio alterado y fuertemente influenciado por el proceso inflacionario a nivel internacional.

"Como consecuencia del aumento en el crudo, los transportistas tomaron como medida el aumento en el precio del pasaje: de once centavos de dólar (\$. 0.11) a diecisiete centavos de dólar (\$.0.17). A partir del año 1974, la tendencia ha sido que la tarifa a los usuarios del transporte colectivo ha mostrado alzas continuas cuyo crecimiento promedio anual fue de uno punto trece puntos porcentuales."<sup>39</sup>

El subsidio operó de la siguiente manera: cada transportista debía tener una cuenta corriente mediante la cual el gobierno reintegraba mensualmente la diferencia entre el valor de aceite diésel a precio de mercado y el precio preferencial del mismo.

---

<sup>38</sup> Alfaro Rodríguez, Fabio Wilfredo, Wendy Aleyda Josefina Flores Flores y Andrea María Orantes López. **¿Quiénes han sido los verdaderos beneficiarios de los subsidios al transporte público y energía?** <http://www.uca.edu.sv/deptos/economía/media/archivo/5f0121>. (Consulta: 28 de septiembre de 2013).

<sup>39</sup> **Ibíd.**



En 1992, el subsidio era otorgado bajo el sistema de tarjeta, la cual era entregada mensualmente a cada autobús para luego retirar el diésel en la estación de servicio seleccionada.

El precio preferencial (subsidiado) de veintiún centavos de dólar (\$.0.21), por galón se mantuvo vigente hasta el año 1996, año a partir del cual experimentó un nuevo incremento; sin embargo, éste fue pequeño en comparación con los años anteriores debido a la existencia de problemas en el interior del sector.

Aun cuando el subsidio al transporte público es de naturaleza generalizada, este no ha posibilitado reducir los gastos bajo este concepto de manera proporcional en el total de hogares a nivel nacional en el Salvador.

De esta manera, el gasto del gobierno en transporte público puede clasificarse como de carácter regresivo indirectamente. Situación similar en nuestro país pues el servicio es deficiente a pesar de que el gobierno guatemalteco cumple con los pagos pero se utiliza de una manera inadecuada.

En el Salvador la deficiencia en esta forma de subsidiar al transporte público se ha visto reflejada en las constantes presiones sociales encaminadas a generar aumentos, o continuidad en la transferencia hacia este sector.

De la misma manera, en la población se ha desarrollado un sentimiento paternalista con respecto a las funciones del Estado por medio de la cual, las familias únicamente



esperan ser receptoras de este tipo de prestación social (transporte público) y no buscan nuevas alternativas de ingresos que posibiliten sufragar los gastos en transporte.

Pero de manera general, la deficiencia que más ha sobresalido en la aplicación del subsidio a este sector, es el hecho que se ha generalizado su transferencia al total de la población, aun cuando son unos pocos los que deberían ser favorecidos atendiendo a su condición de pobreza.

### **3.1.2. Nicaragua**

“Nicaragua mantiene una política relacionada al tema en la adjudicación para los empresarios de tarjetas para combustible del transporte colectivo y selectivo de todo el país y el ente encargado para la misma es el Instituto Regulador del Transporte Municipal de Managua, Intramma. Esto con la finalidad de mantener el nivel actual de tarifas del transporte tanto selectivo (taxis) como colectivo (buses). Este subsidio no pretende que las tarifas bajen, sino que se mantengan en el mismo nivel.”<sup>40</sup>

Estas tarifas sociales benefician a más de un millón setecientos veintiún mil pasajeros que cada día se transportan en buses, microbuses y taxis en toda Nicaragua. El objetivo del subsidio para el gobierno actual de Nicaragua es para estimular las capacidades productivas de ese país.

---

<sup>40</sup> Leclair, Raúl. **El régimen regulatorio y su efecto en el desarrollo de los servicios de transporte en Centroamérica.** [http:// www.eclac.cl/Transporte/capacitacion/3/5173/centroamerica.htm](http://www.eclac.cl/Transporte/capacitacion/3/5173/centroamerica.htm). (Consulta: 28 de septiembre de 2013).



### 3.1.3. Costa Rica

Este país tiene algunos problemas en el transporte remunerado de pasajeros, similares a los de nuestro país, como es el caso de la falta de ordenamiento de la circulación del transporte, la concentración de unidades en la capital y la atomización de empresarios. Habiendo logrado hace 20 años cambios en el tema de tarifa. Lo que implicó eliminar el subsidio al sector y dejar en manos de lo que llaman Autoridad Reguladora el establecimiento de precios.

La Autoridad Reguladora es estatal, no depende del gobierno, ni siquiera sus ingresos. Este organismo recoge ingresos directamente de los operadores del servicio público, siendo su fecha de creación en el año de 1996, ésta específicamente define tarifas y se encarga de autorizar al operador del servicio de transporte de personas, bajo una serie de parámetros, que incluyen cantidad de carreras, horarios y flota y en la que no se permiten unidades de más de 15 años de antigüedad.

Ante el hecho de que la unidad se deteriora, el empresario, a la luz de la autoridad reguladora no puede realizar incrementos en la tarifa y se ve obligado a renovarla.

En el caso costarricense el Vice Ministerio de Transporte, es el encargado de vigilar el tema de la calidad del servicio; y cada empresa debe lograr desarrollarse por sí sola y atender sus necesidades a través de los recursos que puedan percibir con la prestación del servicio o por otras cosas; como transporte de encomiendas, servicios de publicidad, como integración con otras empresas para diluir costos.



Para los expertos costarricenses, el subsidio limita la mejora de las empresas, aunque un aumento de precios puede tocar el bolsillo de la población.

Lo cierto es que para que éstos puedan costearlo se tienen que hacer esfuerzos por mejorar el acceso a la educación, la salud y otros aspectos que permitan un mejor nivel de vida.

"El concepto básico de la aplicación de tarifas anda por el tema de que los servicios públicos deben de cobrarse al precio correcto que debe tener, para que las empresas tengan los recursos para que haya un buen servicio"<sup>41</sup>.

Por ley en Costa Rica todas las empresas tienen que hacer una revisión de precios una vez al año. Se hace un procedimiento ordinario que implica una revisión de toda la estructura de costos de la empresa, y el procedimiento extraordinario que escoge cuatro variables, entre ellas el precio de combustible y los salarios.

#### **3.1.4. Panamá**

En febrero del 2012 el gabinete autorizó a la Autoridad de Tránsito y el Transporte Terrestre gestionar ocho millones de dólares (\$8,000,000.00) en subsidio, con el objetivo de estabilizar el precio del diésel del transporte público de pasajeros en las ciudades de Panamá y San Miguelito.

---

<sup>41</sup>Joma, Susana. **Costa Rica dejó atrás el subsidio al transporte.** [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=6342&idArt=5248346](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6342&idArt=5248346). (Consulta: 29 de septiembre de 2013).



Según el gobierno, es temporal pues mientras se concluye la puesta en marcha del sistema de transporte público de metro bus, se adoptarán estas medidas. Esto no significará el fin de los subsidios al transporte. Para reducir la tarifa a los usuarios, el gobierno subvencionará a la empresa administradora del sistema, Mi Bus, un porcentaje del costo del pasaje.

### **3.2. Subsidios en Sur América**

Como en casi todos los países de América latina existe ese procedimiento de subsidiar el transporte, que brinda un apoyo a las sociedades de los Estados que las practican, enfrentando desafíos en el sistema de transporte masivo y estratégico. Teniendo como objetivo ofrecer un servicio público que sea de calidad, que promueva la competitividad y el desarrollo económico. Y mencionaremos algunos de Sudamérica.

#### **3.2.1. Colombia: auxilio de transporte**

En este país existe la modalidad de subsidio que es denominado el auxilio de transporte, figura creada por la Ley 15 de 1959, y reglamentado por el Decreto 1258 de 1959, con el objetivo de subsidiar el costo de movilización de los empleados desde su casa al lugar de trabajo.

El auxilio de transporte no es parte del salario, puesto que no constituye ingresos para el empleado, si no que tiene por objeto facilitar al empleado llegar al sitio de labor, y no



constituye una remuneración por su trabajo, por tal razón no se toma como base para el cálculo de impuestos ni de seguridad social. Anualmente el Estado mediante decreto fija el monto de tal auxilio, el cual en términos generales dice que se le pagara a todo empleado que tenga un sueldo de hasta dos salarios mínimos. Pero si examinamos detenidamente el decreto reglamentario, el cual aún está vigente, se puede determinar que en caso de que el empleado viva a menos de un kilómetro del sitio de trabajo no tiene derecho al auxilio de transporte. Igualmente en el evento en que la empresa misma preste el servicio de transporte a sus empleados.

### **3.2.2. Venezuela**

“El transporte público urbano en Venezuela es responsabilidad del gobierno nacional y municipal, en la actualidad la política formal, aún vigente en esta materia, fue diseñada con la participación de organismos multilaterales, bajo un sistema con tendencia neoliberal, sin embargo los cambios políticos iniciados en el año 1998 impulsan transformaciones en el sistema de transporte público venezolano”<sup>42</sup>

Con ello se pretende identificar si la política nacional de transporte urbano, contribuye a mejorar el acceso al servicio de transporte público a los sectores de escasos recursos económicos, contribuyendo de esta manera a la inclusión social promovida en el cambio político.

---

<sup>42</sup> Urdaneta G., Joheni A. **El transporte público urbano en Venezuela: ¿Hacia la inclusión social?**. <http://revistas.luz.edu.ve/index.php/racs/article/viewFile/11067/10706>. (Consulta: 26 de septiembre de 2013).



“En Venezuela el transporte público urbano es responsabilidad del gobierno nacional y de los gobiernos locales, por lo tanto existe una política nacional y políticas locales de transporte público urbano, que se desarrollan en los municipios, siempre bajo los lineamientos de la política nacional, específicamente cuando los municipios van a recibir financiamiento de las instituciones nacionales creadas para este fin, como lo es el caso del Fondo Nacional de Transporte Urbano FONTUR.”<sup>43</sup>

### **3.2.3. Paraguay.**

En este país el subsidio al transporte va a desaparecer, por la situación de falta de recursos que atraviesa actualmente el Estado; y lo que implica que va a generar beneficios a las empresas formales, las que se asegurarán concesiones legales, pero si en efecto se retirara el subsidio a los transportistas, no habrá espacio para un excesivo aumento del costo del pasaje, ya que se están sacando de circulación a las líneas irregulares que interfieren en los itinerarios de las empresas que están concesionadas.

El régimen del subsidio al precio del pasaje del transporte público es actualmente insostenible debido a la falta de recursos con que dispone el Estado, por lo que han evaluado la forma de pasar a un régimen de pasaje sin subsidio, sin que ello implique un impacto fuerte en el precio que pagan los usuarios.

---

<sup>43</sup> Martínez. Op. Cit. Pág. 1.



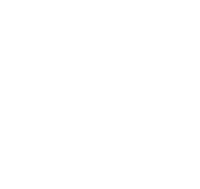
El trabajo implica estudiar los aspectos que inciden en el precio del pasaje, la regularización y renovación del parque automotor, y del modo de abandonar el régimen del subsidio.

### **3.3. Subsidios en Europa**

En Europa existen programas de desarrollo rural integrales que están establecidos en el proyecto "LEADER" de la Unión Europea, que tiene como objetivo el fomento en las regiones rurales más postergadas con la creación de actividades y empleos en el ámbito de los servicios a las empresas, el turismo y la producción artesanal. Muchos de los países que tienen terrenos insulares o con situaciones de aislamiento crítico, entregan subsidios al transporte de persona o de carga.

Dentro de éstos destacan España, Inglaterra y Escocia, entre otros. En efecto se puede afirmar que en Europa existen subsidios, pero con un enfoque de política global hacia zonas postergadas, buscando fomentar su desarrollo en forma integral.

Siendo así que la mayoría de los países europeos, tienen legislación sobre la financiación de la infraestructura y la operación del transporte colectivo, teniendo un modelo de financiación del mismo, creando normas de calidad, en las cuales toman en cuenta la calidad del servicio que desea el cliente, teniendo el proveedor la meta de prestar un servicio eficiente, compitiendo así con el transporte individual (automóviles o motocicletas).





## CAPÍTULO IV

### 4. Servicios públicos

“La noción del servicio público floreció en Francia, caracterizada como una actividad de determinado tipo, realizada por la administración pública en forma directa o indirecta a través de concesionarios y fue el concepto que sirvió para la construcción del viejo derecho administrativo. La relación con el servicio público era lo que justificaba la competencia de los llamados contencioso administrativo que asumían ciertos convenios, con la administración el régimen jurídico del dominio público, la monopolización del servicio y la falta de libre competencia entre otros.”<sup>44</sup>

#### 4.1. Concepto

El servicio público puede ser definido como: “el conjunto de actividades que desarrolla el Estado en forma directa o indirecta, con la finalidad de satisfacer necesidades sociales, atendiendo a la población, por imperativo constitucional a cambio de pago de impuestos, tasas y demás atribuciones que pagan los administrados.”<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Blogspot. **El servicio público**. [http:// el serviciopublico.blogspot.com/2011/08/el servicio-publico.html](http://el.serviciopublico.blogspot.com/2011/08/el-servicio-publico.html). (Consulta: 30 de septiembre de 2013).

<sup>45</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **Servicios públicos y servicios sociales**. Pág. 2.



Otra definición podría ser que el servicio público es: “un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública.”<sup>46</sup>

Para el autor Hauriou, citado por Castillo González, sostiene que “el servicio público es una parte de la actividad de la administración, definida como servicio técnico que se presta al público de manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad pública y a cargo de una organización pública.”<sup>47</sup>

El profesor Calderón también cita la definición dada por Gabino Fraga, quien define al servicio público “como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la idea del interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, distinguiendo al servicio público la satisfacción del interés general lo que constituye su fin.”<sup>48</sup>

“Los servicios públicos han sido definidos como actividades de prestación, propias de una o varias administraciones públicas, con las que mediante algún procedimiento de derecho público, se aseguran la ejecución regular y continua por la organización pública o por delegación, de un servicio técnico relevante para la vida social. De esta definición, podrían destacarse dos elementos fundamentales, por un lado la actividad de interés

---

<sup>46</sup> Penagos, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. Pág. 258.

<sup>47</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 291.

<sup>48</sup> Calderón. **Op. Cit.** Pág. 376.



general que se realiza orientada a la satisfacción de las demandas de la ciudadanía; y por otra parte, el tipo de ente que realiza la prestación, esto es, si se trata de una organización pública o privada. En este último aspecto determinante del servicio público, se hace más especial énfasis en aspectos relativos a la gestión del desarrollo de la actividad. La gestión pública comprende un conjunto de decisiones de coordinación y motivación de las personas, plasmadas en procedimientos y mecanismos contractuales, a fin de conseguir una serie de fines planteados por la administración pública encargada de la provisión de los servicios, dentro de las restricciones del marco jurídico político<sup>49</sup>.

“El término servicio público se configura como especialmente polisémico y problemático, en el ámbito de la ciencia jurídica, donde trasciende mucho la significación literal de los dos vocablos que lo componen. En el campo del Derecho Administrativo la expresión ha terminado por adquirir perfiles propios no exentos de un apasionado debate doctrinal<sup>50</sup>.

“De forma muy sintética, puede señalarse que la noción de servicio público es considerada como una de las formas clásicas en que se manifiesta la actividad administrativa. Así, superadas las concepciones puramente dualistas, características de la doctrina germana (Wolf, Forsthoff) que sólo distinguían entre una actividad negativa (de limitación o policía), manifestada principalmente a través de fórmulas de contenido

---

<sup>49</sup>Suárez Pandiello, Javier, María A. García Valiñas. **Modelos de gestión y financiación de los servicios públicos locales**. Pág. 19.

<sup>50</sup>Enciclopedia jurídica. **Servicio público**. <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/servicio-publico/servicio-publico.htm>. (Consulta: 30 de septiembre de 2013).



estrictamente jurídico, y una actividad positiva (de prestación o de servicio público), traducida en actuaciones de carácter material y técnico en favor de los administrados, la mayor parte de la doctrina española viene prefiriendo la clasificación tripartita formulada por: Jornada de Pozas, que al binomio anterior (policía y servicio público) añade como categoría intermedia la actividad de fomento. Ésta no implica la coacción o limitación propia de la policía administrativa, ni tampoco se traduce en prestaciones materiales directas al ciudadano, siendo su manifestación más típica la técnica subvencional. No obstante lo expuesto, las profundas transformaciones experimentadas durante el siglo XX por el Estado, así como, correlativamente, por su instrumento por excelencia, la Administración Pública, han dado lugar a la emergencia de nuevas actividades de difícil encuadramiento en el esquema citado, circunstancia que, a su vez, ha provocado, casi desde el momento de la propia formulación de aquél, el surgimiento de propuestas para su revisión, ampliando el número de categorías manejadas. Entre estas posturas goza de gran predicamento la defendida por Villar Palasí, en su clásico ensayo: *La Actividad Industrial del Estado en el Derecho Administrativo*, (Revista de Administración Pública, núm. 3, 1950), quien a la tripartición de Jornada De Pozas añade un cuarto tipo de actividad, denominada de gestión económica o de dación de bienes y servicios al mercado. Así, frente a dicha tesis, destaca la formulada por Garrido Falla, para quien resulta innecesaria la creación de una cuarta categoría, bastando con ampliar la noción de servicio público, de modo que dé cabida a las nuevas formas de actividad administrativa<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> *Ibíd.*



## **4.2. Características**

### **Servicio técnico**

Todo servicio público debe estar aparejado de una técnica para su prestación.

### **Regular y continuo**

Es decir el signo exterior de su funcionamiento.

### **Prestado al público**

Debe ir dirigido a la población, a la colectividad considerados individualmente iguales.

### **Satisfacer una necesidad pública.**

El servicio público debe satisfacer una necesidad de interés general.

### **Organización pública**

Es el conformado de funcionarios y empleados públicos.

Además también se reconocen como características del servicio público las siguientes:

- a) **Generalidad:** Esta característica implica que todos los habitantes del Estado tienen el derecho a usar los servicios públicos, de conformidad con la normatividad que los establece.
- b) **Igualdad:** Otra característica es la igualdad en la prestación, desde el punto de vista que todos los seres humanos son iguales ante la ley, y que las cargas tributarias, tasas y pago por servicios públicos deben ser repartidas por igualdad entre todos los habitantes.

- c) **Regularidad:** esta característica se refiere a que el servicio público debe funcionar de acuerdo a las normas establecidas, si el servicio es prestado en una forma irregular implica que no se este ajustando a las normas que lo rigen.
- d) **Continuidad:** esta característica del servicio público se refiere a que debe ser prestado sin interrupciones. El servicio público no se puede detener, debe ser prestado en forma continua.
- e) **Obligatoriedad:** esta es una característica esencial de los servicios públicos, y significa que el Estado tiene la obligación de prestar o garantizar el servicio público, en este caso quien presta el servicio público tiene la obligación de prestarlo a todos y no existe la posibilidad de negar la prestación del mismo.

#### **4.3 . Clasificación**

a) **Por su importancia los servicios públicos pueden ser esenciales y no esenciales**  
Los primeros son aquellos que de no prestarse pondrían en peligro la existencia misma del Estado: policía, educación, sanidad. Los no esenciales, a pesar de satisfacer necesidades de interés general, su existencia o no prestación no pondrían en peligro la existencia del Estado; se identifican por exclusión de los esenciales. Y lo servicios esenciales son aquellos que su existencia es de imperiosa necesidad para la vida humana, por lo cual no pueden dejar de prestarse.

b) **Por su continuidad pueden ser permanentes y esporádicos**

Los primeros son los prestados de manera regular y continua para la satisfacción de necesidades de interés general. Los esporádicos, son los que su funcionamiento o



prestación son de carácter eventual o circunstancial para satisfacer una necesidad colectiva transitoria.

c) **Servicios públicos obligatorios y optativos**

Los primeros los señalan como tales la Constitución y las leyes; y son indispensables para la vida del Estado. Los optativos, el orden jurídico los deja a la potestad discrecional de la autoridad administrativa competente.

d) **Por el ente que los presta pueden ser directos e indirectos**

Los primeros son aquellos que presta el Estado por medio de sus dependencias y entidades. Los segundos, son los que prestan los particulares mediante autorizaciones y concesiones, con tarifas controladas por el Estado y subsidios en caso de necesidad, para no interrumpir ni elevar las tarifas.

e) **Por su ámbito territorial pueden ser nacionales, regionales, departamentales y municipales**

Según la circunscripción territorial en donde sean prestados los servicios públicos.

El Código Municipal define al Servicio Público Municipal, Artículo 72, establece: Servicios públicos municipales. "El municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y por lo tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, en los términos indicados en los artículos anteriores, garantizando un funcionamiento eficaz, seguro y continuo y, en su caso, la determinación y cobro de tasas y contribuciones equitativas y justas. Las



tasas y contribuciones deberán ser fijadas atendiendo los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de servicios.”

#### 4.4. Financiación

La financiación de los subsidios en Guatemala depende del Estado, y están incluidos en el presupuesto general de ingresos y egresos de la nación.

Según la Comisión Económica para América Latina, “tres son las opciones clásicas en las que se divide el esquema de propiedad y provisión de servicios: propiedad pública y operación pública; propiedad pública y operación privada; y propiedad privada y operación privada. La primera responde al método tradicional utilizado por los países hasta los noventa donde el Estado, en general a través de empresas públicas u organismos descentralizados, diseña, financia con recursos propios, opera y mantiene la infraestructura. En esta opción los privados pueden participar, mediante licitaciones competitivas, pero no financian ni operan ni mantienen el proyecto”<sup>52</sup>.

La alternativa propiedad pública y operación privada, incluye cuatro modalidades de asociación.

La más simple son los contratos de servicios y gerenciamiento, generalmente de corto

---

<sup>52</sup> Lucioni, Luis. **La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas.** <http://www.eclac.cl/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/20572/P20572.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsit>. (Consulta: 30 de septiembre de 2013).

plazo, entre uno y cinco años, en el cual el contratista no tiene compromisos de inversión y es remunerado sobre la base de una tarifa fija.

Los contratos de arrendamiento son de más largo plazo, cinco y diez años, y requieren del financiamiento privado para el capital de trabajo y operativo el cual es remunerado mediante un porcentaje de la tarifa que se cobra por el servicio. Las nuevas inversiones están a cargo del sector público que mantiene la propiedad de los activos.

Los contratos de concesión son más complejos, requieren inversiones nuevas en activos fijos por parte de los privados, que son recuperadas a través de la fijación de tarifas a lo largo del contrato que se extienden entre 15 y 30 años.

La cuarta modalidad público-privada son los acuerdos de construcción, operación y transferencia (Built, Operate and Transfer, BOT). Esta forma de concesión se aplica a proyectos nuevos en los cuales el sector privado financia, construye y opera el servicio durante un tiempo determinado. Al final del contrato, el operador privado puede mantener el emprendimiento y operarlo en forma independiente o transferirlo al sector público. Estos contratos incluyen especificaciones técnicas para el proyecto que deben ser obligatoriamente alcanzadas. Dentro de esta modalidad la llamada asociación pública-privada, se ha transformado en una importante alternativa a la inversión pública. Bajo este esquema, el gobierno define el servicio que requiere, el sector privado provee y el socio privado diseña el proyecto, financia su construcción y opera el servicio. Como contrapartida el estado se compromete a pagar una renta al inversor privado durante el período de asociación.



La mayoría de los países de la región han adoptado alguna de estas cuatro modalidades para incentivar la participación privada en el sector infraestructura.

“Por último la opción propiedad privada y operación privada se refiere al esquema de privatización o venta completa de los activos públicos al sector privado. Esta opción incluye políticas de desregularización y liberalización de los mercados, como instrumento para alentar inversión privada en sectores de servicios competitivos. En áreas no sujetas a la competencia, como monopolios naturales, deben ser establecidos marcos regulatorios sobre la fijación de tarifas, resolución de controversias y mecanismos de defensa del consumidor, entre otros”<sup>53</sup>.

Tres son las fuentes básicas de recursos para el financiamiento de la infraestructura: los gobiernos con recursos propios, el flujo de capitales privados y los préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo. En determinados periodos y bajo distintas circunstancias las fuentes citadas contribuyen en menor o mayor proporción al desarrollo de la infraestructura de todo país.

En América Latina y el Caribe hasta fines de los años 80 el peso del financiamiento fue sostenido por los gobiernos los que a su vez recibieron una apreciable asistencia de los bancos multilaterales de desarrollo. La inversión en infraestructura era parte importante de la estrategia de sustitución de importaciones y fortalecimiento del mercado interno que sostenían la mayoría de los países de la región en esos años y respondía también a la propia naturaleza de los bancos de desarrollo. Los años 90 dieron lugar a un

---

<sup>53</sup> *Ibíd.*



cambio sustancial en este financiamiento en el cual el sector privado paso a tener el liderazgo en las inversiones. Este cambio fue alentado desde los propios gobiernos a través del impulso de políticas de privatizaciones y concesiones de servicios públicos que alentaron el flujo de capitales privados hacia la infraestructura.





## CAPÍTULO V

### 5. Análisis jurídico del subsidio al transporte urbano en Guatemala

El tema del transporte urbano de la ciudad de Guatemala trae consigo una problemática cíclica que en muchos períodos de la historia reciente del país ha generado en conflictos con manifestaciones violentas, producto de las alzas al precio del valor del pasaje, la prestación de un servicio por demás deficiente y la agudización de la problemática de la prestación del servicio que desde el punto de vista de competencia administrativa compete a la municipalidad del municipio de Guatemala,

Sin embargo sobrepasó la capacidad de respuesta de esta entidad y en múltiples ocasiones y ya casi como regla, ante la crisis la intervención del ejecutivo es la que ha disminuido la escalada del conflicto con medidas que no han atacado el fondo del asunto.

Una de las soluciones aplicadas fue subsidiar el valor del pasaje con fondos del gobierno central, esta medida con el tiempo fue el paliativo por medio del cual se superaron las crisis, hoy en día tras una serie de ajustes el gobierno central sigue subsidiando el valor del pasaje del transporte urbano para los usuarios de la ciudad de Guatemala.

Es evidente que el propósito del ejecutivo al dar soluciones a la problemática lo que hace dentro de su mandato, pues al revisar la Constitución Política de la República de



Guatemala se aprecia que en su Artículo 1, que establece: "Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común." Así mismo el Artículo 2, establece: "Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona."

La existencia del problema no está en duda, sin embargo es prudente detenerse y evaluar la necesidad del análisis de la figura legal utilizada para solucionar en alguna medida la problemática, ya que de manera preliminar se puede decir que la información legal al respecto es escasa.

De lo anteriormente indicado se infiere la necesidad de efectuar un análisis jurídico del subsidio al transporte urbano.

### **5.1. Concepto**

"El diccionario para contadores de Eric L. Kholer define al subsidio como subvención o ayuda financiera concedida casi siempre por un organismo gubernamental a alguna persona o institución, con fines generales. Y subvención como donativo, por ejemplo, para una fundación, que se hace a un individuo o a una organización para algún fin caritativo, literario, científico o de otra índole"<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Monzón Cifuentes, Victor. **Información financiera complementaria de un centro educativo subsidiado**. [http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/03/03\\_2713.pdf](http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/03/03_2713.pdf). (Consulta: 30 de septiembre de 2013).



Se entiende por subsidio del latín subsidium:

- a) Una prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada, por ejemplo, un subsidio de desempleo.
- b) Una contribución impuesta al comercio y a la industria.
- c) En Nicaragua, una baja temporal que se otorga a un trabajador en caso de enfermedad.
- d) Cierta auxilio concedido por la Sede Apostólica, a los reyes de España sobre las rentas eclesiásticas de sus reinos.

En economía, un subsidio se aplica para estimular artificialmente el consumo o la producción de un bien o servicio. Son los mecanismos contrarios a los impuestos. Generalmente la aplicación de subsidios específicos al consumo o a la producción de un producto cualquiera, tiene su origen en la intención de los Estados de alcanzar metas sociales, o bien para favorecer a determinadas personas, actividades o zonas de un país.

También suele otorgarse desde el Estado a las empresas privadas, con el fin de evitar que posibles aumentos de tarifas lleguen a los consumidores finales de los productos o servicios que ellas proveen, y así proteger la economía regional principalmente en épocas de inflación.

Para los economistas liberales son mecanismos artificiales para modificar la asignación de recursos de la economía, a los que toman como perjudiciales para el normal desarrollo de la misma, ya que consideran que la asignación de recursos debe ser



efectuado por el mercado. Un subsidio es la diferencia entre el precio real de un bien o servicio y el precio real cobrado al consumidor de estos bienes o servicios.

Existen diversos tipos de subsidio:

- a. Subsidios a la oferta, otorgados a los productores de bienes y servicios.
- b. Subsidios a la demanda: son subsidios que reducen lo que paga el usuario, por debajo del costo del bien o servicio. Y pueden ser:

Subsidios directos: el gobierno paga directamente una parte del servicio a algunos consumidores. En el mejor de los casos este subsidio debe aparecer dentro de la factura como una rebaja al precio normal, señalando quien lo paga y cuál es la base del cálculo.

Subsidios cruzados entre diferentes usuarios: en este caso la empresa calcula su tarifa general, que cubre los costos totales, pero no cobra el mismo monto a todos los clientes. Algunos pagan más que el costo real, para permitir que otros paguen menos.

No hay necesidad de que el gobierno ponga nada del costo de este subsidio, ya que el ingreso total de la empresa se mantiene igual. El sector en su totalidad no está siendo subsidiado; sino, algunos usuarios quienes, se supone, son los menos necesitados están subsidiando el consumo de otros usuarios los supuestamente más necesitados.

Subsidios a la producción: son pagos corrientes, sin contrapartida, que el gobierno hace a las empresas en función de su participación en la producción; empleando como medio

al gobierno, para hacer más accesibles los precios de mercado de algunos bienes o servicios.

## **5.2. Diferentes subsidios en Guatemala**

### **Subsidio a la energía eléctrica**

Como respuesta a la crisis económica y energética, “mediante la Ley de la Tarifa Social, Decreto 96-2000, reglamentada por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) mediante resolución CNEE-02-2001, el gobierno impuso temporalmente al Instituto Nacional de Electricidad (INDE), en cuya cabeza quedaron las plantas hidroeléctricas estatales, la obligación de subsidiar los consumos inferiores a 650 kWh/mes, a un costo de sesenta y dos millones quinientos mil dólares (\$62,500,000.00). El gobierno que inició su mandato en el año 2000 decidió introducir, tan pronto como asumió el poder, un sistema permanente de subsidios mediante la creación de la tarifa social (TS). Los usuarios que califican para recibir energía subsidiada son aquellos que tienen consumos hasta de 300 kWh/mes (con lo cual se cubre al 85 por ciento de la población, hay que anotar que el consumo mínimo de subsistencia ha sido estimado en 64 kWh/mes). Los requerimientos para cubrir los usuarios de la tarifa social (TS) corren a cargo de las distribuidoras, quienes deben hacer licitaciones abiertas para adquirir la potencia y energía necesarias”<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Benavides, Juan, Manuel I. Dussan. **Economía política de las finanzas y subsidios del sector eléctrico de Guatemala**. Pág. 2.



Según la información obtenida del presupuesto del 2008, los subsidios otorgados por el gobierno guatemalteco asciendan a más de cuatro mil seiscientos millones de quetzales (Q 4,600,000,000.00), lo cual corresponde al diez punto nueve por ciento (10.9%) del presupuesto total. Si bien el rubro de otras obligaciones del Estado a cargo del tesoro, es 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.

#### **FONDETEL (Fondo para el desarrollo de la telefonía)**

Es un subsidio indirecto utilizado para promover la oferta de servicios de telefonía en zonas pobres y rurales, las cuales no son muy atractivas para las empresas privadas. La base legal de este subsidio es la Ley General de Telecomunicaciones, que señala que durante los primeros siete años se financia con un porcentaje de los ingresos obtenidos por la subasta de frecuencias.

Posteriormente, su financiamiento será cubierto por el erario nacional. Para este subsidio se han presupuestado catorce millones de quetzales (Q. 14,000,000.00).

#### **FOPA VI (Fondo para la vivienda)**

El Fondo guatemalteco para la vivienda es un subsidio indirecto utilizado para ayudar a la población de bajos recursos a obtener una vivienda. La base legal de este subsidio es el Decreto 120 – 96 del Congreso de la República de Guatemala y se financia con



ingresos del Estado. Para el año 2008, este programa tiene presupuestados trescientos sesenta y un mil ochocientos millones de quetzales (Q 361.800,00.00).

#### Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

El Ministerio de Agricultura cuenta con más de mil doscientos millones de quetzales (Q. 1,200,000,000.00), de los cuales seiscientos ochenta y dos millones de quetzales (Q. 682,000,000.00) millones se destinan a subsidios. Este monto corresponde al cincuenta y cuatro punto cuatro por ciento (54.4%) del presupuesto institucional y a uno punto seis por ciento (1.6%) del presupuesto total. Entre estos subsidios se encuentran:

Reconversión productiva agroalimentaria

Diversificación integral productiva

Desarrollo de la fruticultura y agroindustria

Reactivación y modernización de la actividad agropecuaria

Apoyo al pequeño caficultor

Apoyo financiero para micro y pequeño productor de café

Apoyo financiero a medianos y grandes productores de café

Modernización y fomento de la agricultura bajo riego

Apoyo a la seguridad alimentaria

Alimentación para el progreso

Asistencia alimentaria a la población campesina

Vaso de leche escolar

Apoyo a la producción de alimentos



Fertilizantes e insumos agrícolas

Desarrollo rural primera fase región occidental

Apoyo económico a la población rural vulnerable

Apoyo a la post cosecha de granos básicos

Fondo de tierras

En este ministerio se pueden identificar principalmente, por el monto de recursos públicos que demandan, dos programas que a continuación se detallan:

a. Fertilizantes e insumos agrícolas

Es un programa que apoya a los pequeños agricultores con insumos para que puedan desarrollar de manera eficiente la actividad agropecuaria.

Se han presupuestado ciento ochenta y dos millones seiscientos mil quetzales (Q. 182,600,000.00).

b. Fondo de tierras

El fondo de tierras (Fontierras) nace a fines del año de 1999, con la idea de financiar el acceso a tierras de cultivos a personas pobres de las zonas rurales. El subsidio que provee se hace tangible en el momento que el fondo provee recursos públicos a un grupo de familias para que puedan pagar el préstamo (a tasas de interés y condiciones de exigibilidad diferentes a las de mercado) que el propio



Fontierras le da al grupo de beneficiarios. Tiene un presupuesto de ciento quince millones novecientos mil quetzales (Q 115,900,000.00).

#### Ministerio de Economía

El Ministerio de Economía cuenta con casi doscientos treinta y siete millones de quetzales (Q 237,000,000.00), de los cuales setenta y dos millones de quetzales (Q 72,000,000.00) se destinan a subsidios. Este monto corresponde al treinta punto dos por ciento (30.2%) del presupuesto de la institución y al cero punto dos por ciento (0.2%) del presupuesto total. Subsidios como:

##### a) Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa

El programa tiene presupuestado más de treinta y tres millones de quetzales (Q. 33,000,000.00). La base legal de este programa es la política nacional para el desarrollo de micro, pequeña y mediana empresas, que está bajo la supervisión del Ministerio de Economía. El objetivo es brindar oportunidades de financiamiento y asesoría técnica a sectores emergentes de escala de menor producción. El esquema operativo muestra ciertas inconsistencias entre el quehacer financiero y apoyo técnico.

##### b) Programa de desarrollo económico desde lo rural

El programa tiene como finalidad contribuir al desarrollo económico de las zonas rurales más pobres de Guatemala (departamentos de El Progreso, Zacapa, Jalapa,



Jutiapa y Santa Rosa), a través de la formación de cooperativas, el otorgamiento de créditos y el acceso a mejoras tecnológicas, bajo un enfoque de articulación de mercados. Para el año 2008 se presupuestó treinta y ocho millones de quetzales (Q.38,000,000.00). Se ha sugerido priorizar el desarrollo de cadenas productivas alrededor de los alimentos a fin de amenguar los efectos de la crisis de alza de precios internacionales.

### Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación tiene casi seis mil quinientos millones de quetzales (Q. 6,500,000,000.00), de los cuales novecientos dos millones de quetzales (Q. 902,000,000.00) se destinan a subsidios. Este monto corresponde al trece punto nueve por ciento (13.9%) del presupuesto del Ministerio y al dos punto uno por ciento (2.1%) del presupuesto total. Subsidios a:

#### a) Programas de Alimentación Escolar y Juntas Escolares

Los programas, tanto para primaria como para preprimaria, consisten en sendos subsidios indirectos al consumidor, ya que otorgan elementos adicionales al servicio primordial brindado por el gobierno (alimentación en un caso y proyectos de apoyo en el otro).

Tal como lo señala la Ley de Educación, estos programas son financiados con ingresos corrientes y corresponden al setenta y un por ciento (71%) del total de subsidios del



Ministerio de Educación. Mediciones de impacto inexistentes, pero la percepción de la sociedad civil es que opera medianamente.

b) Becas de excelencia, para la niña y para la paz

Los programas de becas son subsidios directos al consumidor con el objetivo de permitir que niños, niñas y jóvenes de bajos recursos puedan realizar estudios a diferentes niveles. Estos subsidios corresponden al nueve por ciento (9%) del total de subsidios del Ministerio de Educación.

#### Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

El Ministerio Salud cuenta con casi tres mil millones de quetzales (Q. 3,000,000,000.00), de los cuales ciento cincuenta millones de quetzales (Q. 150,000,000.00) se destinan a subsidios.

Este monto corresponde al cinco por ciento (5%) del presupuesto institucional y al cero punto cuatro por ciento (0.4%) del presupuesto total.

a) Programa de Accesibilidad de Medicamentos

El programa constituye un subsidio indirecto. El concepto es utilizar el poder de compra del Estado para adquirir medicamentos en volúmenes significativos. El descuento por compra de volumen se le traslada a las ONG y distribuidoras autorizadas que operan en zonas pobres del país.



De esta manera, se esperaría que el consumidor final acceda a medicamentos a menores costos relativos en comparación de precios de oferentes privados.

La base legal de este subsidio es el Decreto Legislativo 69-68 que señala que esta institución se sostiene con el ingreso obtenido por la venta de estos productos.

**b) Apoyo a la promoción, prevención y atención a la salud reproductiva**

El programa provee un subsidio de recursos públicos para hacer más accesible a prácticas orientadas a mejorar la salud reproductiva de la población más pobre.

Se han presupuestado ciento dieciséis millones de quetzales (Q. 116,000,000.00). Inicialmente el estudio involucró el análisis del programa de extensión de cobertura de la salud. Sin embargo, al evaluar el alcance y la modalidad debe haber claridad que este programa es una intervención que utiliza la subcontratación de terceros privados para llevar salud ahí donde el Estado no puede llegar. Por lo tanto, el programa no provee subsidios.

**Ministerio de Trabajo**

El Ministerio de Trabajo tiene casi trescientos cincuenta y cinco millones de quetzales (Q. 355,000,000.00), de los cuales doscientos ochenta y seis millones de quetzales (Q. 286,000,000.00) se destinan a subsidios. Este monto corresponde al ochenta por ciento (80%) del presupuesto de la institución y al cero punto cero siete por ciento (0.7%) del presupuesto total.



#### **a) Atención al adulto mayor**

Es un subsidio directo al consumidor que se destina a los guatemaltecos mayores de 65 años, pobres extremos, con el objetivo de contribuir a la manutención de dichas personas.

De acuerdo a la Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, este programa se financia con los recursos provenientes del uno punto ochenta y cinco por ciento (1.85%) de lo recaudado con el Impuesto al Valor Agregado. Para el año 2008, se ha presupuestado más de doscientos cincuenta millones de quetzales (Q. 250,000,000.00).

#### **b) Subsidio al transporte de personas de la tercera edad**

La ley de protección de la tercera edad, Decreto 80-96 del Congreso de la República de Guatemala, instituye que se establece como prestación social a los ancianos, la facilitación gratuita del transporte colectivo.

Es por esta razón que en el presupuesto del Ministerio de Trabajo se incluye la asignación presupuestaria para este subsidio. Para el año 2008, esta asignación fue de veintinueve millones de quetzales (Q.29,000,000.00).

#### **Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo**

Las secretarías cuentan un presupuesto, de más de dos mil cien millones de quetzales (Q. 2,100,000.000.00), de los cuales setecientos treinta y dos millones quinientos mil



quetzales (Q. 732,500,000.00) se destinan a subsidios. Este monto corresponde al treinta y cinco (35%) del presupuesto de este grupo de instituciones y al uno punto siete por ciento (1.7%) del presupuesto total.

FONAPAZ es un programa que otorga varios subsidios por un monto que superará los ciento sesenta y dos millones de quetzales (Q162,000,000.00). El Acuerdo Gubernativo 308-91 señala como su principal cometido desarrollar programas que sirvan para erradicar la pobreza y la pobreza extrema.

#### Programa Nacional de Resarcimiento

Según el Acuerdo Gubernativo 253-2003, por medio de este programa se otorgan aportes económicos hasta por trescientos millones de quetzales (Q. 300,000,000.00) anuales a las víctimas civiles del conflicto armado interno que afectó a Guatemala.

#### Otras obligaciones a cargo del tesoro

En este rubro a cargo del Tesoro se cuenta con más de catorce mil quinientos millones de quetzales (Q. 14,500,000,000.00), de los cuales mil trescientos treinta millones de quetzales (Q. 1,330,000,000.00) se destinan a subsidios.

Este monto corresponde al nueve punto dos por ciento (9.2%) del presupuesto total de otras obligaciones a cargo del Tesoro y al tres punto un por ciento (3.1%) del presupuesto global.



### **5.3 Normativa aplicada**

La propia Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97, no tiene definición alguna de subsidio. Dicho término, figura entre renglones en los proyectos del presupuesto general de ingresos y egresos, como nombre e identificación de algunas de las transferencias detalladas. Por ello, el término transferencia se ha utilizado para hacer referencia de todo aporte que el gobierno entregue a familias, consumidores y empresas, sin que implique por ello una retribución recíproca directa, parcial o total.

Aunque efectivamente lo anterior dependerá de la vulnerabilidad del sector de la población, en este sentido, dependerá de los alcances y los componentes de trabajo del programa de la transferencia.

### **5.4 El subsidio al transporte urbano**

El Acuerdo Ministerial 363-2012 contiene la aprobación del convenio 01-2012-DSM, celebrado entre Guillermo Estuardo de Jesús Sosa, en representación del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y el señor Rudy Leonel Maldonado en representación de la Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos AEAU, por la cantidad de setenta millones de quetzales, en base al Artículo 2 del Decreto Legislativo 33-2012, del Congreso de la República de Guatemala, para los meses de enero y febrero de dos mil doce, con el objetivo de que sea prestado dicho servicio de manera ininterrumpida, con la finalidad de que se beneficie al usuario.





## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El subsidio al transporte urbano constituye hoy en día un paliativo para la población necesitada y no es una solución de fondo a la problemática, siendo esta recurrente y cíclica. El servicio del transporte público en la actualidad sigue siendo ineficiente, incomodo, inseguro y en términos generales de un mal trato al usuario.

Sin embargo existe por parte del Estado la anuencia de entregarle a los empresarios del transporte urbano el subsidio que les corresponde, pero no existe anuencia de parte de estos últimos de dar un servicio de calidad. Siendo necesario que el Estado busque mecanismos adecuados para ejercer un mejor control, tales como: Que las unidades de servicio de transporte urbano que reciben el subsidio, realmente lo presten; que los vehículos estén efectivamente en buenas condiciones físicas y mecánicas; que el servicio o atención que prestan los pilotos al usuario, realmente sea de un trato digno.

Otra solución a la problemática pasa también por el hecho de sopesar la idea de dotar a la municipalidad de la ciudad de Guatemala, de recursos para ampliar la cobertura del servicio de transmetro que presta, pues el que proporciona actualmente para el área sur de la ciudad, ha dado muestras de efectividad y eficiencia. Para esto el instrumento legal sería el Decreto legislativo que aprueba el presupuesto de ingreso y egresos de la nación.





## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. 17 Edición. México, México: Ed. Porrúa, 2004.

Agencia Guatemalteca de noticias. **Reportajes especiales**. <http://www.agn.com.gt/index.php/reportajes-especiales/item/6672-con-subsidio-entregado-se-podr%C3%A1n-adquirir-m%C3%A1s-de-2-mil-buses-nuevos#sthash.ISTFbPiO.dpuf>. (Consulta: 1 de septiembre de 2013).

ALFARO RODRÍGUEZ, Fabio Wilfredo, Wendy Aleyda Josefina Flores Flores y Andrea María Orantes López. **¿Quiénes han sido los verdaderos beneficiarios de los subsidios al transporte público y energía?**. <http://www.uca.edu.sv/deptos/economía/media/archivo/5f0121>. (Consulta: 28 de septiembre de 2013).

Apuntes jurídicos. **Definición de Estado**. <http://www.definicion-de.es/estado>. (Consulta: 22 de diciembre de 2013).

BENAVIDES, Juan, Manuel I. Dussan. **Economía política de las finanzas y subsidios del sector eléctrico de Guatemala**. Guatemala, Guatemala: Ed. División de Infraestructura y mercados financieros departamento de desarrollo sostenible Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

BLAZQUEZ, Niceto, O.P. **Filosofía de San Agustín**. Madrid, España: Ed. Visión Libros, 2012.

Blogspot. **El servicio público**. <http://elserviciopublico.blogspot.com/2011/08/elserviciopublico.html>. (Consulta: 30 de septiembre de 2013).

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. 5 Edición. Guatemala, Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2002.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 9 Edición. Guatemala, Guatemala: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.

COELLO, Verónica C. **Modulo número 2, el Estado**. <http://www.slideshare.net/Verocas20/modulo-n-02-el-estado>. (Consulta: 5 de noviembre de 2013).



Contra poder. **Transporte público.** <http://www.contrapoder.com.gt/es/edicion-11/actualidad/439/>. (Consulta: 15 de agosto de 2013).

DROMI, José Roberto. **Instituciones de derecho administrativo.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea de R. Depalma, 1973.

Enciclopedia jurídica. **Servicio público.** <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/servicio-publico/servicio-publico.htm>. (Consulta: 30 de septiembre de 2013).

ENZO CROCE, Mercedes Da Costa y V. Hugo Juan-Ramón. **Programación financiera: métodos y aplicación al caso de Colombia.** Washington, D.C. Estados Unidos de América: Ed. Fondo Monetario Internacional, 2002.

Eurosur. **La política social como política de Estado.** <http://www.eurosur.org/futuro/fut57.htm>. (Consulta: 26 de mayo de 2013).

Fondo Monetario Internacional. **Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001.** Whashington, D.C. Estados Unidos de América: Ed. Fondo Monetario Internacional, 2001.

GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Servicios públicos y servicios sociales.** Guatemala, Guatemala: Ed. Universidad de San Carlos de Guatemala, colección Juritex, 2004.

JOMA, Susana. **Costa Rica dejó atrás el subsidio al transporte.** [http://www.Elsalvador.com/mwedh/nota\\_completa.asp?idCat=6342&idArt=5248346](http://www.Elsalvador.com/mwedh/nota_completa.asp?idCat=6342&idArt=5248346). (Consulta: 29 de septiembre de 2013).

LECLAIR, Raúl. **El régimen regulatorio y su efecto en el desarrollo de los servicios de transporte en Centroamérica.** <http://www.eclac.cl/Transporte/capacitacion/3/5173/centroamerica.htm>. (Consulta: 28 de septiembre de 2013).

LUCIONI, Luis. **La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas.** <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/20572/P20572.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xslt>. (Consulta: 30 de septiembre de 2013).



MARTÍNEZ DE CORREA, Luz María. **Función social del Estado venezolano en tiempos de modernidad.** <http://www.aporrea.org/actualidad/a41738.html>. (Consulta: 26 de septiembre de 2013).

MONZÓN CIFUENTES, Victor. **Información financiera complementaria de un centro educativo subsidiado.** [http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/03/03\\_2713.pdf](http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/03/03_2713.pdf). (Consulta: 30 de septiembre de 2013).

NAVARRO RUEDA, Angeles. **El Estado y la democracia.** catarina. [Udlap.mx/ u\\_dl\\_a /tales/ documentos /ldin/navarro\\_r\\_a /capitulo2](http://udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/navarro_r_a/capitulo2). (Consulta: 20 de septiembre de 2013).

OLIVER, Paula Veronica. **Un subsidio a la demanda: La alternativa al actual esquema de subsidios al transporte público de pasajeros.** Seminario de integración y aplicación económica. [http://www.consejo.org.ar/areas/eco\\_fin\\_act/files/ Tesinas 11\\_ Oliver](http://www.consejo.org.ar/areas/eco_fin_act/files/Tesinas_11_Oliver). (Consulta: 2 de junio de 2013).

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1982.

PENAGOS, Gustavo. **Curso de derecho administrativo.** 1ª. Edición. Colombia: Ed. Librería Profesional, 1982.

PIZARRO RODRÍGUEZ, Rafael. **Concepto de Estado.** [http://auditoriaalademocracia.org /web/ wp-content/ uploads/2013/10/003](http://auditoriaalademocracia.org/web/wp-content/uploads/2013/10/003). Pizarro-sf.-Conceptos-de-Estado-y-Naci%C3%B3n. (Consulta: 25 de septiembre de 2013).

Plaza Pública. **La debacle subsidiada.** <http://www.plazapublica.com.gt/content/la-debacle-subsidiada>. (Consulta: 26 de septiembre de 2013).

PRADO, Gerardo. **Teoría del Estado.** 5ª. Edición. Guatemala, Guatemala: Ed. Praxis, 2006.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: **Informe de desarrollo humano Paraguay 2008. La función social del Estado beneficia de forma inequitativa a la población.** [http://78.46.95.73:8080/ jspui/ bitstream/ 123456789/ 533/1/Cap%204.pdf](http://78.46.95.73:8080/jspui/bitstream/123456789/533/1/Cap%204.pdf). (Consulta: 1 de mayo de 2013).



ROSSI, Miguel Angel. **El Estado y su condición de posibilidad en el pensamiento agustiniano**. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/miguel.rtf>. (Consulta: 2 de mayo de 2013).

SELDON, Arthur y Pennance. F.G. **Diccionario de economía**, España: (s.l.i.): Ed. Ediciones Oikos-tau, S.A, 1968.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier, María A. García Valiñas, **Modelos de gestión y financiación de los servicios públicos locales**. España: Ed. Sociedad Anónima de fotocomposición. 2002.

TREVES, Renato. **La doctrina del Estado de Herman Heller**. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/25/dtr/dtr15>. (Consulta: 3 de agosto de 2013).

Universidad Autónoma de México. **Jhon Locke y la escisión entre el Estado y el gobierno**. <http://tuobra.unam.mx/publicadas/0211211508.html/31-04-05>. (Consulta: 26 de mayo de 2013).

Universidad de San Carlos de Guatemala. **Guía de estudio prueba específica derecho**. <http://sitios.usac.edu.gt/jusac/wcontent/uploads/2011/05/>. (Consulta: 28 de septiembre de 2013).

URDANETA G., Joheni A. **El transporte público urbano en Venezuela: ¿Hacia la inclusión social?**. <http://revistas.luz.edu.ve/index.php/racs/article/viewFile/11067/110706>. (Consulta: 26 de septiembre de 2013).

VÁSQUEZ RAMOS, Reynerio de Jesús. **Teoría del Estado**. Guatemala, Guatemala: Ed. Ediciones Mayté, 2003.

## **Legislación**

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



**Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto No. 114-97 del Congreso de la República de Guatemala. 1997.**