

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



**ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS INFRACCIONES
Y SANCIONES CONTENIDAS EN EL ACUERDO
GUBERNATIVO NÚMERO 42-94**

MORELIA AYDÉ CORDÓN ARCHILA

GUATEMALA, JULIO DE 2014

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

**ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES CONTENIDAS
EN EL ACUERDO GUBERNATIVO NÚMERO 42-94**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MORELIA AYDÉ CORDÓN ARCHILA

Previo a conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los Títulos Profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, noviembre de 2014



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

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

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL
EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

PRIMERA FASE:

Presidente: Lic. Helder Ulises Gómez
Secretaria: Licda. Diana Marisol Merlos Rodas
Vocal: Lic. Roberto Genaro Orozco Monzón

SEGUNDA FASE:

Presidente: Lic. Marvin Vinicio Hernández Hernández
Secretario: Lic. José Luis Guerrero de la Cruz
Vocal: Licda. Héctor David España Pinetta

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, Zona 13
Guatemala, Guatemala



Guatemala, 19 de noviembre de 1997

Licenciado
Guillermo España Mérida
Guatemala

Licenciado:

Atentamente me dirijo a usted, para transcribirle la providencia de fecha diecinueve de noviembre del año en curso, dictada por el Decano de esta Facultad que literalmente dice: DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES. Guatemala, diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y siete. Se acepta el tema propuesto por MORELIA AYDE CORDON ARCHILA para la realización de su trabajo de tesis intitulado "ANALISIS CRITICO DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES CONTENIDAS EN ACUERDO GUBERNATIVO NUMERO 42-94". Como consejero de tesis se designa al Lic. GUILLERMO ESPAÑA MERIDA a quien se ruega que el trabajo se realice bajo su inmediata dirección orientando al estudiante respecto a fuentes bibliográficas que deben ser utilizadas, jurisprudencia, etc., señalándole la técnica adecuada para la investigación documental y para el correcto enfoque de los problemas derivados del tema. Artos. 19 y 20 del Reglamento para exámenes Técnico Profesionales y Público de Tesis. (ff) Lic. José Francisco de Mata Vela Decano, Lic. Héctor Aníbal de León Velasco Secretario.

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

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Héctor Aníbal de León Velasco
Secretario

q

amch.
c.c. interesado y archivo





LIC. GUILLERMO ESPAÑA MÉRIDA
ABOGADO Y NOTARIO
6ª. AVENIDA 4-83 ZONA 10, 7º. NIVEL
TEL: 24267598 TORRE MARFIL,
GUATEMALA.

Guatemala, Junio 13 de 2014

Señor 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.
Su Despacho



Respetable Doctor:

Me honra informarle que en cumplimiento de la resolución del Decanato de nuestra Facultad de fecha diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y siete, por la cual se me otorga el nombramiento para **asesor del trabajo** de tesis de la estudiante MORELIA AYDÈ CORDÒN ARCHILA, intitulado "ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES CONTENIDAS EN ACUERDO GUBERNATIVO NÚMERO 42-94", procedí a la asesoría del trabajo de tesis en referencia.

La estudiante MORELIA AYDÈ CORDÒN ARCHILA, utilizó los métodos científicos que consideró que en su momento eran necesarios para la presente investigación, así como a las técnicas de investigación respectivas. El tema está redactado de una forma sistemática, de fácil comprensión y didáctica, abarcando las instituciones jurídicas relacionadas al mismo, definiciones y doctrinas, así como la regulación legal de la materia, apoyando su exposición con fundamento en normas constitucionales y leyes aplicables a nuestro derecho positivo, máxime de tratarse de un trabajo importante relacionado con la seguridad colectiva en materia de transporte, referido a un tema de vital importancia como lo es la sanción a las infracciones reguladas en el acuerdo número 42-94, aún cuando al presente no se encuentre vigente, lo que hace de éste trabajo un documento de consulta y utilidad a quien esa clase de información necesite.



En tal virtud el contenido de la tesis, abarca las etapas del conocimiento científico, ya que la recolección de información realizada fue de gran apoyo a su investigación, con lo cual la sustentante aportó al trabajo sus propias opiniones y criterios, los cuales lo enriquecen, por lo que pueden ser sometidos a su discusión y aprobación definitiva, pero en todo caso, se encuentran fundamentados, pues son planteamientos serios y ordenados que demuestran un buen manejo de criterio, tanto jurídico como social sobre la materia.

Las conclusiones y recomendaciones fueron redactadas en forma clara y sencilla para esclarecer el fondo de la tesis en congruencia con el tema investigado, las mismas son objetivas, realistas y bien delimitadas. **Atendió las sugerencias y observaciones señaladas**, defendiendo con fundamento aquellas que consideró necesario. En cuanto a la estructura formal de la tesis, la misma fue realizada en una secuencia ideal para un buen entendimiento de la misma, así como la utilización de los métodos deductivo, inductivo, y analítico y la utilización de las técnicas de investigación bibliográfica y documental que comprueba que se hizo la recolección de bibliografía actualizada.

En consecuencia emito **DICTAMEN FAVORABLE**, en el sentido que el trabajo de tesis desarrollado por la estudiante MORELIA AYDÈ CORDÒN ARCHILA, cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público para ser discutido y aprobado, en su examen público de graduación, previo a ser considerado por el revisor que para el efecto se nombre y poder optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, y los títulos de Abogada y Notaria.


LIC. GUILLERMO ESPAÑA MÉRIDA.
ABOGADO Y NOTARIO
Col. 3,068

GUILLERMO ESPAÑA MERIDA
ABOGADO Y NOTARIO



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 15 de octubre de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante MORELIA AYDÉ CORDÓN ARCHILA, titulado ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES CONTENIDAS EN EL ACUERDO GUBERNATIVO NÚMERO 42-94. 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.





 Lic. Avidán Ortiz Orellana
 DECANO






DEDICATORIA

- A DIOS:** Ser supremo a quien debo la existencia, la fuerzas, fortaleza y guía
- A MIS PADRES:** Francisca Archila Mejía de Cordón y Tulio César Cordón Salguero quienes fueron mi ejemplo, apoyo, de quienes heredé sus principios, consejos, enseñanza, las cuales cada día trato de ponerlos en práctica y este triunfo es una recompensa a sus esfuerzos. A doña Aura Cordón y Víctor Hugo Cordón Archila a quienes me dieron la vida, gracias por eso.
- A MI HIJA:** Morelia Francisca Cordón Archila, por ser la razón de mi vida y la fuente permanente de mis alegrías.
- A MIS HERMANOS:** Vicente Orlando Cordón Archila, quien fue mi apoyo, mi consejero y quién estuvo en todo momento conmigo para salir adelante y alcanzar este triunfo; a Mercedes Circe Eurice, Ursus Lobsang Duvinín, Mingiar, Tulio Esteban, Víctor Hugo y José Antonio por ser mi apoyo en todo momento; Sandra Rebeca, Sonia Lizzeth, Silvia Elizabeth, Gelma Judith, (Q.E.P.D); Oscar Oswaldo, (Q.E.P.D); por ser parte de mi sangre.
- A MIS SOBRINOS:** Por el acercamiento de la sangre de su sangre y la ternura que me irradian.
- A MIS AMIGAS:** Nidia Liseth Mejia Reyes, Dilia Morales Cordón y Lidia Inelda Paz Morales por esa amistad sincera que desde estudiantes hemos mantenido; gracias por ello. Lorna Bonilla, Douglas Pineda, Mirna Carrera, Patricia Guerra, Maritza Juárez, Hugo Barrientos por compartir sus alegrías de estudiantes; trabajo y de la vida. Diana Mejía y Fermina Peñate, (Q.E.P.D.), gracias por esos momentos de alegría que siempre compartimos.



**A MIS
COMPAÑEROS:** De trabajo del Ministerio Público. Gracias por su amistad, por su cariño, apoyo incondicional en nuestras largas jornadas en la cual la justicia ha sido primordial.

**A LOS
PROFESIONALES:** Licda. Elida de los Ángeles Mansilla de Ortega, Lic. Ricardo Aníbal Guzmán Loyo, Licda. Grethel Johana Miranda Selva, Lic. Abraham Méndez García.

A MI ASESOR: Mi asesor de tesis: Lic. Guillermo España Mérida, por ese apoyo incondicional que siempre me brindo como amigo y profesional.

A: Los distinguidos catedráticos: Licda. Olga Violeta Barahona Nuñez (Q.E.D.P.); Lic. Mario René Sandoval Cardona por la enseñanza, dedicación y ejemplo que fueron en mi formación.

A: El Ing. Víctor Hugo Girón Granados por sus enseñanzas y apoyo incondicional que siempre me han brindado

A: A la Universidad De San Carlos De Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídica y Sociales por darme el privilegio de forjarme en sus aulas y ser una profesional con valores.

A USTED: Especialmente por compartir conmigo este día el acto de mi graduación.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i
CAPÍTULO I	
1. Ubicación doctrinaria de las normas punitivas o sancionadoras.....	1
1.1. Criterio Kelsinado de las normas.....	1
1.2. Descripción de las disciplinas jurídicas auxiliares	3
1.2.1. Disciplinas jurídicas especiales.....	4
1.3. Definición de norma fundamental, ley general y reglamentaria.....	5
1.3.1. Norma fundamental.....	5
1.3.2. Definición de ley.....	6
1.3.3. Definición de reglamento:	8
1.4. Normas reglamentarias en general	9
1.5. Naturaleza jurídica de las normas reglamentarias.....	12
1.6. Noción de derecho administrativo punitivo	13
1.6.1. La competencia administrativa punitiva	18
1.6.2. Las sanciones punitivas administrativa propiamente dichas.....	20
1.6.3. Clasificación de las sanciones	22
1.7. Orden jurídico administrativo en Guatemala.....	25
CAPÍTULO II	
2. Reglamentos del servicio del transporte extraurbano	29
2.1. Breve referencia a los antecedentes históricos	29
2.2. Normas punitivas en los reglamentos del servicio de transporte extraurbano de pasajeros.....	30
2.2.1. Reglamento de transporte extraurbano, de fecha 21 de noviembre de 1945	31



Pág.

2.2.2. Reformas al reglamento de transportes extraurbanos del 20 de noviembre de 1945	36
2.2.3. Reglamento de transportes extraurbanos, de fecha 16 de julio de 1958	40
2.2.4. Reglamento de transportes extraurbanos, Acuerdo Gubernativo del 24 de octubre de 1967	44
2.2.5. Reglamento de transporte extraurbano de pasajeros por carretera Acuerdo Gubernativo número 893-92, de fecha 17 de noviembre de 1992	48

CAPÍTULO III

3. Marco practico del Análisis Critico a las infracciones y sanciones de muestreo	55
3.1. Histograma de Pearsón, diagrama de barras y polígono de frecuencias	55
3.1.1. No portar documentación legal	55
3.1.2. Exceso de pasaje	56
3.1.3. Desestimación de oposición.....	56
3.1.4. Operar con documentación vencida.....	57
3.1.5. Alza de tarifas	57
3.1.6. Renovación extemporánea	57
3.1.7. Se dio a la fuga	58
3.1.8. No porta formato	58
3.1.9. Modificación de horarios autorizados.....	58
3.1.10. Vehículo no adecuado	59
3.1.11. Alteración de documentos.....	59
3.1.12. Hacer mal uso de los permisos de viajes expresos	60



Pág.

3.2. Situación actual del transporte extraurbano	60
--	----

CAPÍTULO IV

4. Análisis comparativo de los Acuerdos Gubernativos 42-94 , 289-2011 y 225-2012 sobre la imposición de infracciones y sanciones al transporte extraurbano.....	65
4.1. Generalidades	65
4.1.1. Reglamento del servicio de transporte extraurbano de pasajeros por carretera (Acuerdo Gubernativo número 42-94)	65
4.1.2. Reglamento del servicio público de transporte extraurbano de pasajeros por carretera (Acuerdo Gubernativo número 289-2011).....	66
4.1.3. Reglamento para la prestación del servicio público de transporte extraurbano de pasajeros por carretera y servicio especial exclusivo de turismo, agrícola e industrial (Acuerdo Gubernativo número 225-2012).....	67
4.2. Descripción de sanciones.....	69
4.2.1. Reglamento del servicio de transporte extraurbano de pasajeros por carretera (Acuerdo Gubernativo número 42-94)	70
4.2.2. Reglamento del servicio público de transporte extraurbano de pasajeros por carretera (Acuerdo Gubernativo número 289-2011)...	71
4.2.3. Reglamento para la prestación del servicio público de transporte extraurbano de pasajeros por carretera y servicio especial exclusivo de turismo, agrícola e industrial (Acuerdo Gubernativo número 225-2012).....	74



Pág.

4.3. Diferencias y similitudes entre los Acuerdos Gubernativos 42-94 , 289-2011 y 225-2012 sobre la imposición de sanciones al transporte extraurbano	80
CONCLUSIONES	85
RECOMENDACIONES	87
ANEXOS	89
BIBLIOGRAFÍA	99



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación ha sido elegido por la importancia que tienen infracciones y sanciones cometidas por el servicio de transporte extraurbano; al ser un acto jurídico que conllevan una serie de problemas que perjudica al desarrollo y la seguridad social, en contraposición con el interés común que persigue el fin de todo Estado de Derecho.

Con el desarrollo de la presente investigación se alcanzaron los siguientes objetivos: se realizó un análisis crítico de las infracciones y sanciones contenidas en el Acuerdo Gubernativo número 42-94, las actualizaciones hasta el actual Acuerdo Gubernativo número 225-2012; se describió su evolución histórica, se determinó con información estadística la recurrencia en la aplicación de estas normas punitivas dirigidas al transporte extraurbano, así como su estado actual, se comparó cuáles han sido los cambios que se han realizado las autoridades de transporte para el control eficiente de dicho servicio.

En cuanto la determinación de los métodos empleados fueron el sintético, analítico, inductivo, deductivo, jurídico y la técnicas de investigación fue la bibliografía, para enriquecer doctrinariamente cada tema; se utilizaron análisis de contenido y análisis documental con ello las fichas bibliográficas, de trabajo y reproducciones.

El presente trabajo de investigación está contenido en cuatro capítulos: el primero establece la ubicación doctrinaria de las normas punitivas o sancionadoras, el segundo



la descripción de los reglamentos del servicio del transporte extraurbano, el tercero expresa el marco práctico del análisis crítico a las infracciones y sanciones de muestreo y finalmente el cuarto establece un análisis comparativo de los Acuerdos Gubernativos 42-94, 289-2011 y 225-2012 sobre la imposición de infracciones y sanciones al transporte extraurbano.

El presente trabajo de investigación aporta un estudio específicamente sobre las infracciones y sanciones impuesta al transporte extraurbano en la República de Guatemala, sus incidencias desde el año 1994 hasta el año 2014, sus deficiencias y principalmente la determinación si se han superado los problemas dentro de dicho servicio.



CAPÍTULO I

1. Ubicación doctrinaria de las normas punitivas o sancionadoras

Este capítulo describirá la ubicación doctrinarias de las normas punitivas o sancionadoras, para establecer el origen de las sanciones e infracciones impuestas al transporte extraurbano.

1.1. Criterio Kelsinado de las normas

La conducta humana describe el autor, Kelsen, "...puede hallarse en triple relación con el orden jurídico, o bien el hombre está sometido a la norma, o bien la produce es decir participa en su creación de algún modo, o bien esta libre frente a la misma, es decir no tiene con ella la menor relación. Sin embargo, habla de libertad en sentido amplio, siempre que la relación con la norma no es de subordinación. En el primer caso, la relación del hombre con el orden jurídico es la de posibilidad; en el segundo, la actividad; en el tercero, la de negatividad."¹

"La creación de las norma individuales (sentencias judicial, resolución administrativa, contrato, etc.) es realizada algunas veces por órganos del Estado; otras, por particulares, ya directa o indirectamente. En realidad el concepto de derecho subjetivo no tiene aplicaciones en las teorías reciente, en este caso de creación de norma o de formación de la voluntad estatal."²

¹ Hans Kelsen, Teoría General del Estado, Kelsen, trad. Legaz Lecambra. Pág. 197

² Ibíd., Pág. 197

En el caso típico del derecho subjetivo privado, aunque también aquí el derecho subjetivo consiste en una participación en la formación de una voluntad estatal, en la creación del orden jurídico: pues en ese hecho **-conocido con el nombre de autonomía privada-**, no existe otra cosa que una delegación de la ley a las partes contratantes para determinar por si misma el contenido de las normas jurídicas individuales, es decir, para continuar el proceso de creación jurídica.

Sostiene además que un hecho es jurídicamente ilícito solo cuando la norma lo convierte en presupuesto de una sanción para su autor, expone su doctrina así: “La regla de derecho, usando el término en sentido descriptivo, es un juicio hipotético que enlaza ciertas consecuencias a determinadas condiciones. Esta es la forma lógica que tiene también las leyes naturales. Lo mismo que la ciencia jurídica, la de la naturaleza describe su objetivo en proposiciones que ostentan el carácter de juicios hipotéticos. Y como en la proporción jurídica, la ley natural enlaza igualmente como condición y consecuencia, dos hechos físicos. La condición es en este caso la causa: la consecuencia, el efecto. La forma fundamental de la ley natural es la causalidad. La diferencia entre la regla de derecho de la ley de la naturaleza parece consistir en que la primera se refiere a seres humanos y a su conducta, mientras que la segunda se refiere a las cosas y a sus reacciones. La conducta humana puede, sin embargo, ser materia de las leyes naturales, en la medida en que tal conducta pertenece también a la naturaleza.”³

³ *Ibíd.*, pág. 197

Para Kelsen la norma jurídica es la proposición jurídica compuesta sobre una norma primaria y de una secundaria. “La norma primaria que apareja la nota de coacción se enuncia del modo siguiente: Dada una cierta conducta de un hombre, debe ser un acto coactivo (sanción), por parte de un órgano del Estado (pena). La norma secundaria es la que estatuye el deber jurídico o prestación, o sea, la conducta que evita la consecuencia coactiva.”⁴ Kelsen enuncio la distinción entre el mundo del ser regido por leyes de causalidad y el mundo del deber ser que formula por medio de normas o **leyes de libertad**.

1.2. Descripción de las disciplinas jurídicas auxiliares

La distinción entre derecho privado y público es el eje en torno del cual gira la jurisprudencia técnica en su aspecto sistemático. Cada una de las dos grandes ramas se divide en varias disciplinas, a la que suele darse el nombre de especiales.

De acuerdo con la clasificación generalmente aceptada, pertenece al público el derecho constitucional, administrativo, penal y procesal; al privado, el civil y el mercantil esta división se refiere al derecho interno, es decir al orden jurídico de cada Estado, pero como las relaciones jurídicas pueden revasar el ámbito de la validez de un determinado sistema de derecho, cabe hablar de aquellas disciplinas no solo en su aspecto nacional sino en su faceta internacional. Al lado del derecho público y el derecho privado nacional o interno hay un derecho público y un derecho privado internacional. De manera semejante, a cada subdivisión de los derechos públicos y

⁴ *Ibíd.*, pág. 197

privados corresponde otra paralela del internacional público y el internacional privado (penal internacional, mercantil internacional, administrativo internacional, etc.)

Cambiando los dos puntos de vista, Du Pasquier trazo un cuadro que determina que el derecho interno con el derecho internacional, el público que contiene el constitucional, penal, administrativo y el derecho privado que contiene ramas especiales, el civil y el internacional privado, (Ver anexo No. 1).

El derecho procesal no figura en la clasificación que antecede, según Du Pasquier, cada una de las ramas especiales, tanto en el derecho interno como en el derecho internacional, posee sus reglas procesales.

1.2.1. Disciplinas jurídicas especiales

Para el derecho administrativo pueden realizar su objetivo, necesita constituir un sistema de principios jurídicos aplicables a los fines que pretende el mismo. Es importante limitar su campo, de precisar su ámbito dentro del contexto de las ciencias jurídicas y la determinación de relacionarse en el medio más efectivo para lograrlo. El estudio de esas relaciones permitirá determinar su objetivo, su más adecuado método de investigación y conocidos sus límites, demarcar sus elementos diferenciales.

Esas relaciones se establecen con mayor intensidad, desde luego, con las ciencias jurídicas que le aportan elementos que le permiten desarrollar en la práctica sus principios generales, como ciencias filosóficas, sociales, etc.

1.3. Definición de norma fundamental, ley general y reglamentaria

Para poder determinar el origen de la norma objeto de estudio es necesario determinar la diferencia doctrinaria que existe de norma fundamental, ley general y reglamentaria, que se describirá de la siguiente manera:

1.3.1. Norma fundamental

La palabra norma suele usarse en dos sentidos: Uno amplio y otro estricto, *Latu Sensu* aplicase a toda regla de comportamiento, obligatorio o no: *Strictu Sensu* corresponde a la que impone deberes o confiere derecho. Así, las reglas cuyo cumplimiento es potestativo se llaman reglas prácticas y las que tiene carácter obligatorio o son atributivas de facultades, le damos el nombre de normas. Estas imponen deberes y conceden derechos que las mismas imponen y otorgan.

Toda norma jurídica genérica consta de dos partes: hipótesis y disposición. Las normas jurídicas son condicionales. Se les llaman normas individuales a las resoluciones jurídicas, administrativas, los testamentos y los contratos, en el orden internacional los tratados. En el caso del fallo judicial y en el de las resoluciones administrativas debemos distinguir, igualmente, la resolución del juez o del órgano y el proceso que debe seguirse para la formulación de tales normas.

Una norma jurídica tiene ámbitos de valides material, espacial temporal y personal., y esta ubicada jerárquicamente con respecto a las demás normas jurídicas. Teniendo el

derecho un carácter esencialmente normativo, es indispensable estudiar que es una norma jurídica. Villatoro Toronto, señala que, “La norma jurídica es la formulación técnica de un esquema construido conforme a una valoración de justicia dada por el legislador a un problema jurídico, una valoración de justicia y una construcción de una solución formada técnicamente.”⁵

La doctrina tradicional concibe la norma jurídica como un juicio categórico que implica un mandato u orden, estos juicios pueden tener una forma positiva o negativa. La definen también como una regla de conducta heterónoma, bilateral, externa y coercible.

1.3.2. Definición de ley

“La palabra ley se usa no solo en el sentido de ley científica, sino también en el de norma. Se habla si de las leyes del arte y de la moral, de las leyes divinas y constitucionales. La significación primitiva era precisamente ésta (Nómos, lex). Por ley ni solo se entiende la expresión de la uniformidad necesaria de los hechos físicos, sino una regla establecida por la voluntad consciente de ciertos hombres.”⁶

Al respecto, Aristóteles señala que “...no existe la noción de ley en sentido científico, fueron los autores romanos quienes comenzaron a emplear el término para designar no únicamente las reglas de la actividad humana, sino también el orden indefectible necesario de los fenómenos naturales.”⁷

⁵ Miguel Villatoro Toranza, **Introducción al Estudio del Derecho**, pág. 313

⁶ García Maynes Eduardo, **Introducción al Estudio de Derecho**, pág. 5

⁷ *Ibíd.*, pág. 5

Para García Oviedo: “Es ley en sentido lato todo precepto jurídico sea cual fuere la autoridad de quien emana, la forma de que revista y el contenido que lo integre.”⁸

Villegas Basavilbaso se refiere, a la ley considerándola en sentido amplio: “es la forma más reflexiva de la producción del derecho. Es una categoría histórica porque esta condicionada por el predominio de determinadas formas estatales.”⁹

San Agustín, señala que: “La ley es el derecho que contiene en aquel escrito que ha sido expuesto al pueblo para que lo observe.”¹⁰ Santo Tomás de Aquino la define como: “Una prescripción de la razón, en orden al bien común, promulgada por aquel que tiene el cuidado de la comunidad.”¹¹

El jurista francés Marcel Daniel la define como “una regla social obligatoria, establecida con carácter permanente por la autoridad pública y sancionadora por la fuerza.”¹²

Giorgio del Vecchino considera que “la ley es el pensamiento jurídico deliberado y consciente, expresado por órganos adecuados que pretenden la voluntad de una multitud asociada.”¹³

La ley derivándose, en sentido formal, constituye un producto de la función legislativa del Estado que es aquella mediante la cual se elaboran y prueban las disposiciones normativas, que con carácter general, regulan las relaciones sociales estableciéndose las formas de comportamiento de los participantes en las mismas.

⁸ García Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Uservo, **Derecho Administrativo** pág. 5

⁹ Villegas Basavilbaso, Benjamín, **Derecho Administrativo**, pág. 13

¹⁰ García Maynes Eduardo, **Introducción al Estudio de Derecho**, pág. 9

¹¹ *Ibíd.*, pág. 9

¹² Pacheco G. Máximo, **Introducción al Derecho**, pág. 325

¹³ Escala Héctor Jorge, **Derecho Administrativo**, pág. 67

Para Villegas Basavilbaso, ley en sentido formal, es “todas disposición emanada del organismo legislativo cualquiera que sea el carácter y el objeto de la misma, o lo que es lo mismo el acto formal del Estado que ha recorrido la vía legislativa establecida en la Constitución”.¹⁴

Garrido Falla, concilia los dos criterios –material y formal – y dice: “la ley como fuente de derecho es el resultado de una combinación de los puntos de vista formal y material “Se entiende por ley, como un alcance amplio o material todo acto que crea o establece una regla de derecho de carácter general, abstracta, es decir, impersonal, objetiva y que es, además obligatoria. Con un alcance formal, más restringido, se entiende por ley todos aquellos actos que contiene reglas de derecho, dictados por los órganos legislativos, siguiendo para ello el procedimiento establecido institucionalmente a ese efecto.”¹⁵

1.3.3. Definición de reglamento:

El reglamento, considerado como fuente del derecho administrativo, debe entenderse: La determinación de la naturaleza jurídica, y su situación en el sistema de las demás fuentes de aquella disciplina.

García Maynes describe que: “las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. De manera análoga, las reglamentarias están

¹⁴ Villegas Basavilbaso, Benjamín, **Ob. Cit.**, pág.13

¹⁵ *Ibíd.*, pág. 13

condicionadas por las ordinarias. Los reglamentos o normas reglamentarias tienen necesariamente que estar condicionadas a la ley, depende de la ley, desarrollar la ley y no pueden contradecirla. El reglamento da procedimiento.”¹⁶

Para José Luis Villamar Palasi: “reglamento es la disposición general para conductas futuras, imputables al aparato administrativo del Estado, con rango inferior a la ley y forma y régimen típicos. También se dice que es el conjunto de normas jurídicas creadas por el titular de la administración pública que desarrollan principios establecidos en una ley. Reglamento se le llama al conjunto ordenado de regla y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia.”¹⁷

El reglamento puede ser definido como: “...el acto unilateral o de voluntad del poder ejecutivo que establece normas jurídicas generales y obligatorias, que regulan situaciones impersonales, abstractas u objetivas,”¹⁸

1.4. Normas reglamentarias en general

El decreto es una manifestación unilateral de voluntad de dicho poder. Los decretos pueden tener un contenido particular, individual o concreto. Puede ser definido, diciendo que es el acto unilateral de voluntad del Poder Ejecutivo, que establece

¹⁶ García Maynes Eduardo, **Ob. Cit.**, pág. 9

¹⁷ Enciclopedia Universal Ilustrada, **varias consultas**, pág. 241

¹⁸ Escala, Héctor Jorge, **Compendio de Derecho Administrativo**, pág. 75



normas jurídicas generales y obligatorias, que regulan situaciones impersonales, abstractas u objetivas.

Los reglamentos en su contenido y materialidad constituyen el resultado de una actividad normativa, aparecen como la fuente más importante del derecho administrativo, no solo por su índole, sino también porque componen un complejo normativo que al menos en su cantidad y casi siempre en su calidad, en el más amplio y abundante, en esa materia.

Dentro del cuadro de los reglamentos, se distinguen los reglamentos propiamente dicho, que son aquellos que producen sus efectos no solo respecto de la administración, sino también en relación con los administrados particulares; que para efectos de nuestro análisis es el que se adecua.

La actividad reglamentaria, que en ciertos casos reconoce límites específicos, admite también límites generales: en primer lugar, los reglamentos deben respetar siempre la zona de reserva legal, absteniéndose de incursionar en materias o cuestiones que estén reservadas a la ley formal; y, además, ningún reglamento puede transgredir, a más de los principios constitucionales fundamentales, los principios generales del derecho que orientan y resumen todo el ordenamiento normativo vigente. La actividad reglamentaria es, por lo tanto, una actividad limitada y que debe de ser ejercida de manera razonable.

La administración sólo puede sancionar reglamentos de ejecución respecto de aquellas leyes cuya aplicación le corresponda específicamente, en tal caso, esos reglamentos integran la ley y su trasgresión puede ser sancionada de manera similar a la de la violación de normas legales.

El reglamento implica en el ejercicio de la fusión legislativa desde un punto de vista material y es reconocida por la doctrina y la jurisprudencia como potestad reglamentaria. El proceso de elaboración del reglamento como es más expedito que el de la ley, y por lo tanto más rápidamente adecuado a los problemas económicos, sociales y de toda índole que suscitan es un momento determinado de la vida pública de un Estado; y, por otra parte, dado que emana de un órgano que se encuentra en contacto más directo con la realidad, éste puede comunicar a los técnicos que aplican, la ley en la práctica, para que elaboren los reglamentos y proveer en ellos, las necesidades existentes, aquí se da el caso objeto de nuestro estudio.

Manuel del Río González establece: “Los reglamentos son semejantes a las leyes en su aspecto material, por naturaleza del acto jurídico por el cual se exteriorizan, pero tienen como diferencia característica que, carecen de vida propia y están condicionadas a la vigencia. El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedida por el Poder Legislativo.”¹⁹

¹⁹ Fraga Gabino, **Derecho Administrativo**, pág. 104

1.5. Naturaleza jurídica de las normas reglamentarias

Es evidente que la función del reglamento nos permite llegar al detalle de las situaciones contempladas en el orden normativo superior (ley); pero su finalidad no solo es de complementación de la ley, sino que también crea situaciones jurídicas generales, lo que en la esfera administrativa hace posible afrontar de manera equitativa problemas que se presentan dentro de la dinámica social.

“La función o finalidad del reglamento no es meramente administrativa; pues sus normas son de aplicación general y su observancia corresponde a todo individuo que sé coloque en el supuesto previsto por el propio reglamento. En algunos países el sistema jurídico reserva a la ley los asuntos importantes y deja como materia de los reglamentos las cuestiones socialmente consideradas secundarias.”²⁰

Su naturaleza es administrativa desde un punto de vista orgánico, en cuanto a su procedimiento de creación, formalmente, son administrativos. Ahora bien desde un ángulo material son actos legislativos ya que contiene normas jurídicas de sanción directa e indirecta.

El fundamento del reglamento es un asunto complejo y preciso considerar y señalar sus principales matrices. Se trata en primer lugar de la necesidad indiscutible de desentrañar el precepto general que se formula en la mayoría de las leyes , para adaptarlos a las prescripciones de la práctica y, como esta labor es técnica, que

²⁰ *Ibíd.*, 104

requiere cuidadosos y conocimientos especiales, no encontrándose estos elementos en el Poder Legislativo donde predomina el principio de representación popular, lógico es que se encomiende al Poder ejecutivo, cuyas dependencias cuenta con personal más especializado y están en el contacto con la realidad a la que se aplican las leyes y los reglamentos.

1.6. Noción de derecho administrativo punitivo

Previo a definir lo que propiamente el Derecho Administrativo Punitivo, es importante definir lo que el derecho administrativo y de cuya definición, según el autor Villar Palasi, existen más de noventa conceptos, provenientes de una diversidad de autores, este dato ilustra lo difícil que resulta determinar los criterios que permiten conceptualizarlo así como elegir alguna definición o algún concepto que sean los mejores para comprensión del tema.

Dentro de los autores que definen el derecho administrativo propiamente, encontramos a Álvarez Gendin, Boquera Oliver, Gabino Fraga, Agustín Gordillo y muchos otros. Situación similar encontramos al definir al derecho administrativo punitivo la cual más adelante se indicará.

Se dice que derecho administrativo "...es el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativas a la

administración pública de los Estados en su interconexión sistemática, en búsqueda de principios generales con un método propio de investigación y desarrollo.”²¹

Manuel del Río González, en su compendio de Derecho Administrativo describe que: “...se ocupa de estudiar la administración pública y concretamente al poder ejecutivo; en tanto que la ciencia de la administración la estudia desde el punto de vista objetivo o material, analizando la acción general de los órganos del Estado en materia administrativa.”²²

Para Laubadere, el derecho administrativo es la rama del derecho público interno, que comprende la organización y la actividad de lo que corrientemente se le llama administración, es decir el conjunto de autoridades, agentes y organismos, encargados bajo el impulso de los poderes públicos se aseguran las múltiples intervenciones del Estado.”²³

Bonnard define al derecho administrativo como: “...la parte del derecho público interno que tiene por objeto prever y regular las intervenciones administrativas del Estado, o sean las intervenciones realizadas por medio de la función administrativa y asegurada por los servicios públicos administrativos.”²⁴

²¹ Acosta Romeo Miguel, **Teoría General del Derecho Administrativo**, pág. 9

²² Serra Rojas, Andrés, **Derecho Administrativo**, pág. 269

²³ *Ibíd.*, pág. 269

²⁴ *Ibíd.*, pág. 270

Escala, Héctor Jorge define al derecho administrativo diciendo: “...el complejo de principios y de normas de derecho público interno que regula la organización el comportamiento de la administración pública, directa e indirecta, las relaciones de ésta con los administradores y las de sus distintos órganos y entes entre si.”²⁵

El licenciado Jorge Mario Castillo González, en su libro de derecho administrativo lo define, como “...el conjunto de normas y principios jurídicos que regulan la administración Estatal.”²⁶

La definición más general es aquella que define al derecho administrativo como la rama del derecho público interno y en muchos aspectos externos constituido por el conjunto de normas que regula la organización y el funcionamiento del poder ejecutivo y el ejercicio de la función administrativa del Estado.

La identidad de un mismo objeto – la administración pública – que es materia principal del derecho administrativo y solo parcial del derecho penal, hace que ambas disciplinas se vinculen e interfieran en esos aspectos a lo que se añade que el derecho administrativo recurre al derecho penal en algunas material que éste último ha tratado con detalle, aplicando sus principios por vía de analogía, cuando no existan norma administrativas específicas, como en aquellos casos en que se aplican las normas de la prescripción penal al régimen de las faltas administrativas.

²⁵ Escala, Héctor Jorge, **Derecho Administrativo**, pág. 61

²⁶ Castillo González, Jorge Mario, **Derecho Administrativo**, pág. 81

“El documento penal administrativo es una nueva rama del derecho que se propone un estudio especializado sobre las sanciones que tiene a su disposición el Estado, para el aseguramiento de los servicios públicos y además actividades que regulen el interés general.”²⁷

Otros tratadistas describen un conocimiento autónomo que tiene por finalidad el estudio de las contravenciones y las faltas, que sancionan un material especial que es propio del derecho administrativo: la ilicitud administrativa aspirando a liberar éste conocimiento del derecho penal, como un cuerpo autónomo jurídico, o bien en todo caso en marco del derecho administrativo.

Para Rafael Bielsa el derecho penal administrativo “...tiene un carácter general y comprensivo en punto a la materia, penas de policía, penas fiscales o financieras, penas disciplinarias y, además a los hechos penados desde las meras infracciones a los reglamentos administrativos hasta los delitos contra la administración pública.”²⁸

El delito administrativo sería exclusivamente contravenir a una obligación positiva que el ciudadano tiene derecho hacia la administración, no es delito de daño, sino un delito de auxilio frustrado; la falta al deber de colaborar con la administración, es decir el bien social. En el derecho penal administrativo la pena es la consecuencia de la inobservancia de una norma administrativa.

²⁷ Serra Rojas, Andrés, **Derecho Administrativo**, pág. 1042

²⁸ Serra Rojas, Andrés, **Derecho Administrativo**, pág. 1042

Benjamín Vallegas Besavilbaso, opina que “...el derecho penal administrativo esta constituido por normas administrativas que tienen por objeto tutelar el buen orden de la cosa pública, es decir la seguridad, la sanidad y la moralidad pública, comprendiéndose también la protección de la labor humana y además el contralor de las contribuciones publicas.”²⁹

El derecho penal administrativo con su régimen de sanciones administrativas, es también por definición un derecho social, pero su relación es directa con el funcionamiento de la Administración Pública.

Félix Sarria opina que “...la Administración dispone para el cumplimiento de sus propios fines, de medios coercitivos sin los cuales sus resoluciones serian estériles o ilusorias.”³⁰ Enrique Sayagués Laso manifiesta que “...la tendencia más acertada es afirmar la existencia de sanciones administrativas con caracteres distintos de las penas penales.”³¹

Serra Rojas nos dice: “La infracción administrativa es el acto u omisión que define las leyes administrativas y que no son considerados como delitos por considerarlos faltas que ameriten sanciones menores.”³²

²⁹ *Ibíd.*, pág. 1046

³⁰ Acosta Romero, Miguel, **Teoría General del Derecho Administrativo**, pág. 869

³¹ *Ibíd.*, pág.869.

³² *Ibíd.*, pág. 871

1.6.1. La competencia administrativa punitiva

Las sanciones administrativas son impuestas, salvo raras excepciones, por las autoridades u órganos administrativos a los cuales se les ha otorgado competencia para aplicarlas, ya sea que pongan la administración activa, o bien que integren la administración jurisdiccional, o una administración particular, especialmente establecida para ello.

Se ha sostenido, que la misma jurisdicción a la cual corresponde constitucionalmente el ejercicio del poder o la actividad de policía que ha sido asegurado mediante la imposición de una sanción administrativa, le corresponde también la atribución de imponer tal sanción.

Si la sanción que se debe de aplicar solo afecta derechos de sustancia administrativa, basta para ello el propio procedimiento administrativo, tal como este estructurado, pero si se llegare a afectar derechos individuales, como los de libertad y propiedad, se habrá de requerir, por lo menos en algún grado, la intervención de la autoridad judicial, es decir del poder judicial, en salvaguarda de la integridad de tales derechos, sustentados por la Constitución, correspondiendo el planteamiento, incluso, del recurso extraordinario, los supuestos de que éste resulte admisible.

De cualquier manera, la aplicación de la sanciones administrativas exigirá, como condición ineludible que se haya substanciado un procedimiento en el cual se hayan

observado las reglas del debido proceso adjetivo, las cuales implican para el afectado, por tal procedimiento, el cumplimiento de requisitos tales como:

- a) “La notificación al administrado afectado del carácter o fines del procedimiento entablado;
- b) La oportunidad de preparar su alegación y defensa, lo que incluye el acceso a la información y a los antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate;
- c) El derecho a ser oído y la oportunidad de presentar sus argumentos de ofrecer y producir las pruebas que sean procedentes;
- d) El derecho a hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos u otras personas calificadas;
- e) La notificación adecuada de la decisión que dicte la administración y de los motivos en que ellas se fundan;
- f) El derecho de recurrir la decisión adoptada, ya sea ante una autoridad administrativa, generalmente superior, ya sea ante un tribunal de justicia, o ante ambos sucesivamente o a su opción.”³³

³³ *Ibíd.*, pág. 871

1.6.2. Las sanciones punitivas administrativa propiamente dichas

Por regla general las normas jurídicas enlazan determinadas consecuencias al incumplimiento de los deberes que el derecho objetivo impone una las características en la sanción. Por ello no constituye un concepto jurídico fundamental, sino una forma sui generis de la manifestación de las consecuencias de derecho.

La sanción puede ser definida como consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, según Eduardo García Maynes, en su texto Introducción al Estudio del Derecho. “Como toda consecuencia de derecho la sanción se encuentra condicionada por la realización de un supuesto. Tal supuesto tiene el carácter de secundario, ya que consiste en la inobservancia de un deber establecido por una norma a cargo del sujeto sancionado. La obligación cuyo incumplimiento representa el supuesto jurídico de la sanción, deriva a su vez de otro supuesto, al que lógicamente corresponde el calificativo de primario.”³⁴

Por sanción se puede entender la consecuencia que deriva de la inobservancia de la norma, la reacción que el ordenamiento jurídico determina frente al comportamiento de lo particulares que contraria lo establecido en la misma norma.

Las sanciones no aplican ningún fenómeno de coacción, dan lugar simplemente al nacimiento de una obligación de responsabilidad, cuyo acatamiento es esperado por el orden jurídico. La sanción posee ante toda una eficiencia preventiva, en cuanto frecuentemente engendra el motivo que lleva al sujeto a conducirse de acuerdo con la norma primaria.

³⁴ García Maynes Eduardo, **Ob. Cit.**, pág. 9

La sanción representa siempre la tutela de un particular interés y ha de estar lógicamente en proporción con el interés a tutelar. Para Gascón y Marín, citado por Garcia Maynes: “el fundamento de las correcciones administrativas es el mismo de la penalidad en general, se trata de restaurar el orden jurídico perturbado imponiendo sanciones a ciertos hechos que contravienen disposiciones de la autoridad y que en lugar de estar sometidos al conocimiento de los mismos a las autoridades judiciales lo están a otras autoridades. La relación con las potestades sancionadoras, disciplinarias y punitivas que han quedado determinadas pueden establecer las siguientes reglas:”³⁵

- a) “Son compatibles y por lo tanto pueden recaer sobre un mismo sujeto la sanción penal y disciplinaria;
- b) Asimismo es compatible el ejercicio de la potestad correctiva con la potestad disciplinaria;
- c) La atribución de competencia sobre una determinada materia a una de las dos jurisdicciones (penal o administrativa) no aplica la negación de la competencia sobre una materia a la otra, sin embargo, hay que entender que la aplicación de la sanción en una de dichas vías impide que la misma persona sea sancionada en la otra;
- d) Si la atribución de la facultad sancionadora se hace específicamente a órganos administrativos determinados cuya única o fundamental misión consiste cabalmente

³⁵ *Ibíd.*, pág. 9

en el ejercicio de tal potestad represiva, entonces hay que entender que se trata de materia exclusiva de la jurisdicción penal ordinaria.

- e) La sanción es consecuencia de la infracción a una norma y cuya definición indica el diccionario a toda trasgresión o quebrantamiento de una ley, pacto o tratado; o de una norma jurídica moral, lógica y doctrinal.”³⁶

De acuerdo a ello cuando la trasgresión se realiza en detrimento de una norma jurídica de carácter administrativo, se dice que la infracción es administrativa y le corresponde a un órgano llamado por ejecutivo imponer la sanción que conforme a la ley proceda. Así la sanción estará condicionada por la clase de norma jurídica violada.

Es innegable que la existencia de la sanción en todo orden jurídico tiene por objetivo garantizar su acatamiento por parte de aquellos a quienes éste se dirige; de tal suerte que a la fecha no se pone en tela de juicio su indisoluble inherencia al derecho.

1.6.3. Clasificación de las sanciones

Las establecidas por las normas jurídicas pueden ser clasificadas desde muy diversos puntos de vista. Una constaría en agruparlas paralelamente a las diversas ramas del derecho. Desde éste ángulo visual descubriría tantas especies de sanciones como disciplinas jurídicas especies: civiles, penales, administrativas, internacionales, etc. Dicho criterio no satisface, porque aun cuando es cierto que la índole de las normas sancionadas determina a veces las de respectivas acciones, también es verdad que

³⁶ *Ibíd.*, pág. 9

ello no pasa siempre y que hay formas sancionadoras generales, es decir, aplicables a toda clase de preceptos independientemente de su materia, como por ejemplo, la nulidad o la multa.

A criterio del autor García Maynes, “las sanciones jurídicas deben de ser clasificadas atendiendo a la finalidad que persiguen y a la relación entre la conducta ordenada por la norma infringida y la que constituye el contenido de la sanción.”³⁷ Lo propio sucede cuando se sanciona la infracción de un reglamento administrativo con la obligación de pagar una multa, pues esto implica para el castigado una serie de deberes, como; no evadirse, observar buen comportamiento, aceptar los reglamentos, etc.

La conducta impuesta a quien se sanciona puede coincidir materialmente con el proceder prescrito por la regla violada. Esto no significa que la sanción (consecuencia jurídica secundaria), y el deber cuyo incumplimiento le da origen (consecuencia jurídica primaria), se confundan.

Puede ocurrir que la sanción se traduzca, relativamente al sancionado, en uno varios deberes impuestos a éste por la norma sancionadora, y que esos deberes coincidan materialmente con aquellos otros cuya inobservancia hace al incumplido acreedor a un castigo. Pero tal coincidencia no es necesaria, como tampoco es indispensable que la sanción se traduzca en uno o varios deberes jurídicos del sujeto a quien se sanciona. La sanción estriba, a menudo, no son nuevas obligaciones sino en la pérdida de derecho preexistentes.

³⁷ *Ibíd.*, pág. 9

Si examinamos las relaciones que median entre el contenido de la sanción y el deber jurídico cuya inobservancia da origen, se tiene el mejor criterio para una división general de las sanciones jurídicas. Cuando el contenido de la sanción coincide con el de la obligación condicionante, estamos ante el caso del cumplimiento forzoso, que es el más frecuente en el derecho privado.

La sanción implica una exigencia que encierra una amenaza; la coacción es el cumplimiento de esta última. “Dentro de las diversas clasificaciones de las sanciones pueden darse las siguientes”:³⁸

“Las sanciones entre el deber jurídico primario y el constitutivo de la sanción se dividen en dos. La primera en coincidencia, las cuales contienen las de cumplimiento forzoso, (su fin consisten en obtener coactivamente la observancia de la norma infringida). La segunda la no coincidencia, esta se subdivide en dos, una es la indemnización, su fin es obtener del sancionado una prestación económicamente equivalente al deber jurídico primario, la otra es el castigo su finalidad inmediata afflictiva; no se persigue el cumplimiento del deber jurídico primario ni la obtención de prestaciones equivalentes.”³⁹

Lo anterior se refiere a las normas simples de las sanciones jurídicas; pero el lado de ellas existen las mixtas o complejas que como su denominación lo indica, resultan de la combinación o sumas de las primeras.

³⁸ *Ibíd.*, pág. 9

³⁹ *Ibíd.*, pág. 9

1.7. Orden jurídico administrativo en Guatemala

En el orden jurídico de la administración pública de Guatemala está dotado por un conjunto de normas y de principios jurídicos. Es un orden general, válido y aplicable en toda la administración pública. Éste conjunto lo encabeza la Constitución Política de la República de Guatemala.

El orden jurídico es un sistema social creado por el hombre y nace a la vida jurídica por medio de la organización constitucional. No lo crea la ley ordinaria. El hombre es el único capaz de crear el orden jurídico de la administración pública o del Estado. La validez de las normas y los principios que integran el orden jurídico, dependen de que las normas y los principios guarden entre si determinado orden jerárquico o que conformen una jerarquía, y que en la parte más alta o en la cúspide de la misma, se ubique la norma suprema y fundamental la norma Constitucional.

En el orden jerárquico, el más alto grado, el grado supremo, corresponde a la Constitución Política. Las leyes Constitucionales, ubicada en el nivel constitucional, ocupan un grado inmediato subordinado, el grado superior constitucional. En esta forma se mantiene la supremacía de la Constitución Política. La ley constitucional de mayor importancia y aplicación en la administración pública es el Decreto 1-89 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

En Guatemala las leyes ordinarias administrativas las dicta, en tiempo de normalidad Constitucional, el Congreso de la República, dándoles la forma de Decretos. Y éste

nombre varía según la clase de Gobierno y la fecha de emisión; por lo tanto, la administración pública guatemalteca indistintamente los nombra de la siguiente manera:

- a) Decretos Legislativos (1973 – 1944)
- b) Decretos del Congreso de la República (1944 y diferentes épocas)
- c) Decretos Presidenciales (diferentes épocas)
- d) Decretos Gubernativos (1871 -1944)
- e) Decretos Leyes (diferentes dictaduras)

No todos estos Decretos mantienen su vigencia; algunos han sido derogados, otros reformados o adicionados, pero durante el tiempo de su vigencia, todos tienen la categoría de leyes, aunque se recomienda observar que existe diferencia formal entre los Decretos que dicta el Congreso de la República y el Presidente de la República en tiempo de normalidad constitucional, los Decretos Leyes y los Decretos Presidenciales que dicta el Jefe de Estado de Facto en tiempos de anormalidad constitucional.

Por virtud de la jerarquía los reglamentos y los acuerdos se subordinan a las leyes, directamente o son independientes de la misma. Los reglamentos y los acuerdos no deben contradecir, aplicar, reformar o adicionar las leyes sin incurrir en violación de la ley. En la administración pública los reglamentos se dictan utilizando una de las tres formas de acuerdos:

- a) Acuerdos Gubernativos en Consejo de Ministros
- b) Acuerdos Gubernativos o
- c) Acuerdos Ministeriales



Los acuerdos provenientes del Consejo de Ministros los dicta el Presidente de la República, conjuntamente con el Vice-presidente de la República y los Ministros de Estado. Los Acuerdos Gubernativos juntamente con un o varios Ministros de Estado.

Los Acuerdos Ministeriales los dicta el Ministro de Estado o varios Ministros. Algunos Acuerdos no contienen reglamentos, contienen hechos, derechos, procedimientos y toda clase de asuntos, como por ejemplo: Condecoraciones, nombramientos o atribuciones o creaciones de comisiones de trabajo. En los Acuerdos Gubernativos dictados en Consejo de Ministros, el ministro titular podrá ser sustituido por el Vice-Ministro encargado del despacho. En los acuerdos ministeriales el ministro titular podrá ser sustituido por el vice-ministro encargado del despacho o el acuerdo puede ser dictado por el vice-ministro encargado de la competencia o función administrativa.

El Vice-Presidente de la República participa en las deliberaciones del Consejo de Ministros y preside el mismo en ausencia del Presidente de la República, podrá sustituirlo en un Acuerdo Gubernativo en Consejo de Ministros. Al Vice-Presidente que integra el Consejo, no hay quien lo sustituya. La Constitución Política no regula esta situación.

En los acuerdos en Consejo de Ministros y en los Acuerdos Gubernativos también participa el Secretario de la Presidencia de la República y en los Acuerdos Ministeriales, el Secretario General (Oficial Mayor o Jefe Administrativo Ministerial), que prácticamente refrenda el documento en el sentido jurídico de dar fe sobre que las firmas de los funcionarios son auténticas o verdaderas. Esta función se observa en la práctica sin reglas y con descuido.



Las organizaciones autónomas y descentralizadas, también emiten acuerdos de Junta Directiva o Acuerdos de Gerencia basándose en sus propias leyes y reglamentos. En la práctica esta organización emite diversos acuerdos: Acuerdos de Junta Directiva, Acuerdos de Gerencia, Acuerdos de Dirección, Acuerdos de Subgerencia, Acuerdos de Consejo Superior, Acuerdos de Alcaldía, Acuerdo Municipal, Acuerdo del Organismo Judicial y Acuerdos del Organismo Legislativo.

Los Acuerdos Gubernativos del Presidente de la República y del Consejo de Ministros se fundamentan en el inciso e) del Artículo 183 y del Artículo 195 de la Constitución Política, respectivamente. Los Acuerdos Ministeriales se fundamentan en las leyes ordinarias, no se fundamentan en la Constitución Política de la República de Guatemala. El Decreto número 1816 del Congreso de la República fundamenta los Acuerdos Ministeriales en general.

Las leyes civiles o comunes reciben éste nombre debido a que regulan las relaciones jurídicas entre los particulares. El derecho administrativo las diferencia de las leyes ordinarias administrativas, porque los funcionarios y empleados públicos al tomar decisiones obligadamente deben de aplicar sus propias leyes y reglamentos o sea las leyes y reglamentos que el Congreso de la República dictó para la administración pública.

CAPÍTULO II

2. Reglamentos del servicio del transporte extraurbano

El transporte extraurbano en Guatemala, es un servicio colectivo que ha estado en crisis desde su creación, a pesar de que existen diversos sistemas sancionatorios a largo de su desarrollo, lo problemas persisten, como muestra de ello se hará una referencia de evolución histórica de reglamentos que contienen infracciones y sanciones, para coadyuvar en la problemática.

2.1. Breve referencia a los antecedentes históricos

Cuando el transporte extraurbano empezó a ser regulado ejercía su control la Dirección General de Comercio e Industria del Ministerio de Economía y Trabajo, quedando, así, su regulación por el propio Reglamento de Transportes Extraurbano de fecha 21 de noviembre de 1945, especificado que en su Artículo tres Asimismo, fue emitido el Decreto 253 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Transportes, en fecha 19 de junio de 1946 año segundo de la Revolución.

En un segundo orden la institución encargada de regular el Transporte Extraurbano fue la Policía Nacional hoy (Policía Nacional Civil) de conformidad con lo preceptuado en el Artículo tres del Reglamento de Transporte Extraurbano de fecha 16 de junio 1958.

En el año de 1964 fue creada la Dirección General de Transportes, por Acuerdo Gubernativo Número 289 del 10 de noviembre de 1964, publicado en el Diario Oficial el 13 de noviembre de 1964, acuerdo que entro en vigencia el 01 de enero de 1965.

Al ser creada la Dirección General de Transportes se establece como la encargada del registro, control y regulación de los servicios públicos, del transporte por carretera y la que debía de funcionar de conformidad con las leyes y reglamentos atinentes a sus fines otorgándose dentro de sus primeros seis meses de vida, únicamente concesiones de licencias tanto nacionales, como internacionales a quienes lo solicitaron.

Hasta ese momento lo relacionado al Transporte Extraurbano era competencia del Ministerio de Economía y Trabajo en cuanto a la vigilancia, aprobación y tarifas y demás problemas económicos de los transportes extraurbanos, ello de conformidad al Artículo cinco de la Ley de Transportes, Decreto 18-53 en donde la Dirección General de Transportes, se traslada del Ministerio de Economía al Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, el 03 de marzo de 1983, perteneciendo en la actualidad al ahora denominado Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda de conformidad al decreto 22-99.

2.2. Normas punitivas en los reglamentos del servicio de transporte extraurbano de pasajeros

Reguladas en los diferentes reglamentos de Transporte Extraurbanos que han existido en Guatemala desde el año de 1945, hasta el Decreto número 42-94 así tenemos los siguientes:

- a) Reglamento de Transporte Extraurbano, de fecha 21 de noviembre de 1945.
- b) Reglamento de Transporte Extraurbano, de fecha 16 de julio de 1958.
- c) Reglamento de Transporte Extraurbano, Acuerdo Gubernativo de fecha 24 de Octubre de 1967.

- d) Reglamento del Servicio de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera, Acuerdo Gubernativo Numero 893-93.
- e) Reglamento del Servicio de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera, Acuerdo Gubernativo Numero 42-94; en el que se aumento el monto de las sanciones.

A través del análisis de cada uno de estos reglamentos, se establecerá que en función de la regulación del transporte únicamente se venía regulando ciertos aspectos de acuerdo a sus necesidades de cada época lo cual fue variando de conformidad al desarrollo que fue teniendo el país e incremento de la población.

2.2.1. Reglamento de transporte extraurbano, de fecha 21 de noviembre de 1945

En este Reglamento se regulaban infracciones y sanciones dispersas no existió un capítulo exclusivo para las mismas, de estas se citan las siguientes:

Dentro del Artículo 20 del Reglamento de Transporte Extraurbano de fecha 21 de noviembre de 1945 establece que: “las personas que operan vehículos de transporte público extraurbano sujetos a este reglamento, sin licencia de transportes correspondiente, serán sancionados por la Dirección General de Comercio e Industria, con la suspensión del vehículo y con una multa de un mil quetzales (Q.1.000.00), según la gravedad de la infracción.”⁴⁰

Asimismo, el Artículo antes referido describe: “En iguales sanciones incurrirán los que modifiquen los horarios e itinerarios o aumenten las tarifas aprobadas por la Dirección

⁴⁰ Dicho Artículo sufre modificación el 24 de mayo de 1946



General de Comercio e Industria, sin autorización previa de la propia Dirección. Estas penas no se aplicaran cuando la modificación de horarios e itinerario se deba a motivos de fuerza mayor o caso fortuito.”

Asimismo: “...los portadores que no cumplieren con la obligación de colocar las tarifas impresas de fletes y pasajes en lugar visible de cada vehículo, serán sancionados por la Dirección General de Comercio e Industria, con una multa de Q.10.00, por cada infracción y del doble en caso de reincidencia.”

El Artículo 22 de la anterior disposición reglamentaria describe que: “...al iniciar el servicio, el porteador autorizado adquiere la obligación de servir sin interrupción las líneas de transporte que se le autoricen, según los horarios e itinerarios aprobados”

Por otro lado el anterior Artículo expresa que “...en caso de que el porteador suspendiera el servicio sin autorización previa, la Dirección General de Comercio e Industria, podrá imponer una multa hasta de un mil quetzales (Q.1.000.00), por la primera infracción. En caso de segunda suspensión no autorizada, el monto de la multa podrá ser hasta de dos mil quetzales, (Q.2.000.00).”

El mismo precepto legal describe que: “Si el porteador reincidiere, la Dirección General de Comercio e Industria, podrá suspender su licencia de transportes públicos hasta por un año o cancelarla totalmente. No se impondrán las penas indicadas (...) cuando la suspensión del servicio se deba a interrupciones en las vías o a otras causas fortuitas o

de fuerza mayor no debidas a negligencia del porteador o de sus empleados operarios o trabajadores.”

En el Artículo 23 del reglamento objeto de estudio, expresa que: “al recibir carga de cualquier especie para su transporte, el porteador deberá extender una carta de porte en cuadruplicado en la que conste la razón social del porteador, el nombre del cargador y del consignatario, la calidad y peso de la carga, la forma de su embalaje, los puntos terminales de transporte, el lugar y la fecha de entrega, el valor de los fletes y la obligación del porteador de entregar la carga especificada, a la orden del cargador. El original y duplicado deberá ser entregados al cargador, el triplicado será enviado en paquetes, cada semana, a la Sección de Transportes y Tarifas de la Dirección General de Comercio e Industria para usos estadísticos y el cuadruplicado lo retendrá el porteador. // Los porteadores que no extiendan estas cartas de porte serán sancionados por la Dirección General de Comercio e Industria, con una multa de Q.10.00 por cada infracción y el doble en caso de reincidencia.”

Respecto a la obligación de extender una constancia de pago el Artículo 24 del Reglamento mencionado con anterioridad describe que: “...el porteador tiene la obligación de extender boletos a los pasajeros, en los que conste el nombre de la empresa de transportes, el valor del pasaje y los puntos terminales del viaje. Estos boletos serán impresos de conformidad con los formularios que para el efecto proporcionara la Dirección General de Comercio e Industria.”

En caso de que no se cumpliera la disposición anterior: "...los porteadores que no extendieren estos boletos a los pasajeros, serán sancionados por la Dirección General de Comercio e Industria con una multa de Q.10.00 por cada infracción y del doble en caso de reincidencia."

En el Artículo 25 del ya citado reglamento: "los servicios de transportes no deberán sufrir retrasos mayores de la quinta parte del tiempo promedio del recorrido. El tiempo promedio de los recorridos en las líneas autorizadas será establecido por un comité especial de delegados de la Dirección General de Comercio e Industria y los porteadores interesados.// Cuando ocurran retrasos mayores que no pueden atribuirse a fuerza mayor o caso fortuito la Dirección General de Comercio e Industria, podrá imponer al porteador multas de Q.10.00 por cada hora o fracción de hora de retraso adicional."

Otras disposiciones relativas al tema se encuentran estipuladas en el reglamento mencionado dentro de los Artículo 26, 33, 34, 35, 40, 44 y 45 que establecen lo siguiente: "Para suspender temporalmente y hasta por un período no mayor de cuatro semanas el servicio de una o mas líneas autorizadas, el porteador deberá solicitar el correspondiente permiso de la Dirección General de Comercio e Industria, con ocho días de anticipación a la fecha de la proyectada suspensión. La suspensión del servicio por más de cuatro semanas, hace caducar la licencia respectiva."(Artículo 26 Reglamento de Transporte Extraurbano de fecha 21 de noviembre de 1945)



“La falta de tarjeta de operación, cuando el porteador tuviere licencia de trasportes, causara la suspensión inmediata del vehículo y la Dirección General de Comercio e Industria impondrá, además, al porteador, una multa de Q.50.00, y del doble, en caso de reincidencia.” (Artículo 33 Reglamento de Transporte Extraurbano de fecha 21 de noviembre de 1945).

“La Dirección General de Comercio e Industria, por medio de sus inspectores efectuara exámenes de los vehículos autorizados, sin previo aviso y retirara la tarjeta de operación de los vehículos que encontrare en Estado deficiente. // Para obtener la rehabilitación de vehículos suspendidos del servicio, el porteador deberá presentar certificado del experto de la Guardia Civil, en el que conste el buen Estado de tal vehículo para el servicio eficiente y seguro de los trasportes.” (Artículo 34 Reglamento de Transporte Extraurbano de fecha 21 de noviembre de 1945).

“Los porteadores que no permitieren la inspección de sus vehículos y servicios, que no prestaren los informes requeridos por este reglamento o que proporcionaren datos falsos a la Dirección General de Comercio e Industria, serán penados con multas hasta de cien quetzales y con la suspensión o cancelación de la licencia de transporte, según la gravedad de la infracción.” (Artículo 35 Reglamento de Transporte Extraurbano de fecha 21 de noviembre de 1945).

“Los porteadores que contravinieren los preceptos del presente capítulo serán penados con multas no menores de Q.25.00 ni mayores de Q.50.00 y del doble en caso de reincidencia.” (Artículo 40 Reglamento de Transporte Extraurbano de fecha 21 de noviembre de 1945). El capítulo a que se refiere el Artículo anterior, corresponde al

Capítulo VII, Licencias Especiales y que trata exclusivamente sobre los requisitos para cada una de estas clases de licencias.

2.2.2. Reformas al reglamento de transportes extraurbanos del 20 de noviembre de 1945

Estas reformas fueron hechas el 24 de mayo de 1946 modificando parcialmente el reglamento referido, en el título anterior, respecto a las infracciones y sanciones, realiza los siguientes cambios:

En el Artículo tres se establece la modificación al Artículo 20, que establece “que las personas que operen vehículos de transporte publico extraurbano, sin la **Licencia de Transportes** correspondiente, serán sancionados por la Dirección General de Comercio e Industria con la suspensión del vehículo y con una multa hasta de Q.500.00 según la gravedad de la infracción y la capacidad financiera del infractor.”

Asimismo “serán penados con una multa hasta de Q.100.00, según la gravedad del caso y la capacidad financiera del infractor, los que modifiquen las tarifas, los horarios o itinerarios aprobados por la Dirección General de Comercio e Industria sin la autorización previa de la propia Dirección; salvo que la modificación del horario o itinerario se debiere a fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobado. // Los portadores que no cumplieren con la obligación de colocar las tarifas impresas de fletes y pasajes en lugar visible de cada vehículo, serán sancionados por la Dirección General de Comercio e Industria con multa de Q.5.00 por cada infracción y del doble en caso de reincidencia.”

El Artículo cuatro de las reformas al reglamento de transportes extraurbanos del 20 de noviembre de 1945, modifica el contenido del Artículo 22 quedando de la siguiente manera: “Al iniciar su servicio el porteador asume la obligación de prestarlo sin interrupción en las líneas de transporte que le fueren autorizadas, conforme las tarifas, horarios e itinerarios aprobados debidamente. Los porteadores autorizados para hacer el tráfico por medio de camiones, para dar servicios accidentales asumen la obligación de prestarlos de acuerdo con las tarifas aprobadas, y podrán dedicarse al transporte de carga sin ruta determinada.”

Asimismo establece el citado Artículo que: “...en caso de que el porteador suspendiere el servicio de sus líneas sin autorización previa, la Dirección General de Comercio e Industria, podrá imponerle una multa hasta de veinticinco quetzales (Q.25.00) tomando en cuenta la gravedad de la infracción y la capacidad financiera del porteador.”

Cuando se dé una segunda suspensión no autorizada, el Artículo relacionado modifico el monto de la multa que podrá ser: “hasta de cincuenta quetzales (Q.50.00). Si el operador reincidiere, la Dirección General de Comercio e Industria podrá suspender su licencia de transportes públicos hasta por un año o cancelarla totalmente.” Existiendo un caso de excepción que se da: “...cuando la suspensión del servicio se deba a interrupciones en las vías o a otras causas fortuitas o de fuerza mayor debidamente comprobadas.

Otra excepción para no imponer la multa dentro del Artículo relacionado, se da cuando: “...los portadores que posean tres o menos vehículos cuando la suspensión se deba a desperfectos de los vehículos, siempre que el porteador notifique telegráficamente a la Dirección General de Comercio e Industria de las causas o razones de la suspensión.”

En el Artículo seis de la referida reforma, se modifica el Artículo 24 quedando de la siguiente manera: “El porteador tiene la obligación de extender boletos a los pasajeros haciendo constar en ellos el nombre de la empresa de transportes, el valor del pasaje y los puntos terminales del viaje. Estos boletos serán impresos de conformidad con los formularios que para el efecto proporcionara la Dirección General de Comercio e Industria. Los portadores que no extendieren estos boletos a los pasajeros, serán sancionados por la Dirección General de Industria y Comercio, con una multa de Q. 5.00 por cada infracción y del doble en caso de reincidencia.”

Una más de las reformas realizadas al reglamento relacionado fue el Artículo 25 a través del Artículo siete el cual quedo así: “Los vehículos de los portadores deberán partir puntualmente, de conformidad con los itinerarios de partida aprobados por la Dirección General de Comercio e Industria.”

“Cuando ocurran retrasos mayores de diez minutos en el tiempo de partida autorizado, siempre que dicho retraso no sea atribuido a fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobado, la Dirección General de Comercio e Industria impondrá al respectivo porteador una multa de Q.1.00 por cada quince minutos o fracción de retraso adicional.”

En el Artículo ocho que reformo el Artículo 26 del Reglamento relacionado en el presente análisis quedo así: “para suspender temporalmente y hasta por un período de cuatro semanas el servicio de una o más líneas autorizadas, el porteador deberá solicitar el correspondiente permiso a la Dirección General de Comercio e Industria, con ocho días de anticipación a la fecha de la proyectada suspensión.”

Como excepción se describió en el mismo Artículo que: “...los casos fortuitos o de fuerza mayor, pero los porteadores afectados deberán informar telegráficamente a la Dirección General de Comercio e Industria de las causas de suspensión, así como de los motivos que impidieron prestar a su tiempo la respectiva solicitud. La suspensión continuada del servicio por más de cuatro semanas sin autorización de la Dirección General de Comercio e Industria hace caducar la licencia respectiva.”

Otra de las reformas realizadas al reglamento que se analizo en titulo anterior fueron los Artículos 33, 40, mediante los Artículos 10 y 12 respectivamente del acuerdo de fecha 20 de noviembre de 1945 los cuales quedaron así:

El Artículo 33 quedo de la siguiente manera: “El hecho de no llevar en el vehículo la tarjeta de operación, cuando el porteador tenga licencia de transportes, causara la suspensión inmediata del vehículo y la Dirección General de Comercio e Industria, impondrá además al porteador, una multa de Q.5.00 y el doble en caso de reincidencia.”

En cuanto a el Artículo 40 este quedo de la siguiente manera: “Los porteadores que no permitan la inspección de sus vehículos en uso y de sus servicios, los que no rindan

los informes a que alude este Reglamento o que proporcionaren datos falsos a la Dirección General de Comercio e Industria, será sancionados con multas hasta de cien quetzales, y/o, con la suspensión de la licencia de transportes, hasta por un periodo de seis meses, según la gravedad de la infracción y la capacidad financiera de la empresa.”

2.2.3. Reglamento de transportes extraurbanos, de fecha 16 de julio de 1958

Al igual que el primer reglamento el presente no contempla un capítulo específico relacionado a las infracciones y sanciones, sino que las mismas se establecían de la siguiente manera:

En el Artículo 20 del presente reglamento se establece que: “Las personas que operan vehículos de transporte público extraurbano sin la licencia correspondiente, serán sancionados con la detección del vehículo mientras se llenan lo requisitos legales para la autorizar su circulación, y con una multa hasta de quinientos quetzales, según la gravedad de la falta y la capacidad financiera del infractor.”

En consecuencia describe el mismo Artículo que: “Serán sancionados con multa hasta de cien quetzales, según la gravedad del caso y la capacidad financiera del infractor, los que modifiquen las tarifas, los horarios e itinerarios aprobados por la oficina encargada de dicho control, sin autorización previa, salvo que la modificación del horario o itinerario se debiera a fuerza mayor o caso fortuito, debidamente comprobados.//Los portadores que no cumplieren con la obligación de colocar las tarifas impresas de fletes y pasajes en lugar visible de cada vehículo, serán

sancionados con una multa de cinco quetzales por cada infracción y del doble en caso de reincidencia.”

El Artículo 22 de reglamento objeto de estudio en el presente apartado expresa que: “Al iniciar su servicio, el porteador asume la obligación de prestarlo sin interrupción de las líneas de transporte que le fueren autorizadas, conforme las tarifas, horarios e itinerarios aprobados debidamente. Los porteadores autorizados para hacer el tráfico por medio de camiones, para dar servicios accidentales, asumen la obligación de prestarlos de acuerdo con las tarifas aprobadas y podrán dedicarse al transporte de carga sin ruta determinada.”

Si se da el caso en que el porteador suspendiere el servicio de sus líneas sin autorización previa, describe el Artículo anterior que: “la Dirección General de la Policía Nacional, podrá imponerle una multa hasta de veinticinco quetzales, tomando en cuenta la gravedad de la infracción y la capacidad financiera del porteador. En caso de segunda suspensión no autorizada, la multa podrá ser hasta de cincuenta quetzales.”

Asimismo “...si el operador reincidiere, la Dirección General de la Policía Nacional podrá suspender su licencia de transportes hasta por un año o cancelarla totalmente. No se impondrán las penas indicadas en el presente Artículo, cuando la suspensión del servicio se deba a interrupciones en las vías o a otras causas fortuitas o de fuerza mayor debidamente comprobadas. Tampoco se impondrán estas multas a los porteadores que posean tres o menos vehículos, cuando la suspensión se deba a desperfectos de los mismos, siempre que el porteador notifique telegráficamente a la

Dirección General de la Policía Nacional o al Departamento de Transportes Extraurbanos, que le esta anexo, las causas o razones de la suspensión.”

El Artículo 24, que establece: “El porteador tiene la obligación de extender boletos a los pasajeros haciendo constar en ellos el nombre de la empresa de trasportes, el valor del pasaje y los puntos terminales del viaje. Estos boletos serán impresos de conformidad con los formularios que para el efecto proporcionará el Departamento de Transportes Extraurbanos. // Los porteadores que no extendieren estos boletos a los pasajeros, serán sancionados por la Dirección General de la Policía Nacional, con una multa de cinco quetzales por cada infracción; y el doble en caso de reincidencia.”

Otros Artículos que contienen sanciones dentro del reglamento de estudio son el Artículos 33, 34, 40, 45, y 46, que describen lo siguiente: “El hecho de no llevar en el vehículo la tarjeta de operación, cuando el porteador tenga licencia de transportes, causara la suspensión inmediata del vehículo y la Dirección General de la Policía Nacional, impondrá además al porteador, una multa de Q.5.00 y el doble caso de reincidencia.” (Artículo 33 Reglamento de transportes extraurbanos, de fecha 16 de julio de 1958)

En el Artículo 34 se anota que: “...Los vehículos de los porteadores deberán partir puntualmente, de conformidad con los itinerarios de partida aprobados por la Dirección General de la Policía Nacional. // Cuando ocurran retrasos mayores de diez minutos en el tiempo de partida autorizado, siempre que dicho retraso no sea atribuido a fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobado, la Dirección General de la Policía



Nacional, impondrá al respectivo porteador una multa de Q.1.00 por cada quince minutos o fracción de retraso adicional.”

“Los porteadores que no permitieren la inspección de sus vehículos en uso de sus servicios, los que no rindan los informes a que alude este Reglamento, o que proporcionen datos falsos o inexactos al Departamento de Transportes Extraurbanos, adscrito a la Dirección General de la Policía Nacional, serán sancionados con multa hasta de cien quetzales y con la suspensión de la licencia de transporte hasta por un periodo de seis meses, según la gravedad de la infracción y la capacidad financiera de la empresa.” (Artículo 40 Reglamento de transportes extraurbanos, de fecha 16 de julio de 1958).

“Con el fin de evitar toda interferencia entre los transportes urbanos y Extraurbanos, queda prohibido a estos tomar pasajeros en cualquiera de las poblaciones donde hubiere servicio urbano, para conducirlos a otro punto de la misma población, por ser este un servicio reservado exclusivamente a los transportes urbanos.” (Artículo 45 Reglamento de transportes extraurbanos, de fecha 16 de julio de 1958).

“La violación de la disposición anterior será sancionada con una multa de cincuenta quetzales (Q.50.00) y con el doble si reincidiere. A los multirreincidentes se les cancelara toda licencia.” (Artículo 46 Reglamento de transportes extraurbanos, de fecha 16 de julio de 1958).

2.2.4. Reglamento de transportes extraurbanos, Acuerdo Gubernativo del 24 de octubre de 1967

Este reglamento reguló en varios Artículos infracciones que podía cometer el porteador, dentro de ellas aparecen las siguientes:

“Opositor que no prueba fehacientemente su oposición, se le impondrá multa no menos de treinta ni mayor de doscientos quetzales. En ningún caso podrá extenderse licencia provisional para operar. Incurrirá en responsabilidad el funcionario que infrinja esta disposición.” (Artículos 22 y 26 del Reglamento de transportes extraurbanos, Acuerdo Gubernativo del 24 de octubre de 1967).

“Ningún porteador podrá acortar o prolongar el trayecto de los servicios que tienen autorizados.” (Artículo 50 del Reglamento de transportes extraurbanos, Acuerdo Gubernativo del 24 de octubre de 1967).

Asimismo, existe un capítulo relativo a controles (Capítulo IX) que corresponde del Artículo 87 al 90 en donde establece que la Dirección General de Transporte Extraurbano tiene exclusivo control del transporte extraurbano y, dichos Artículos preceptúan lo siguiente:

“La Dirección General de Transportes, velará por medio de sus Inspectores que los porteadores cumplan estrictamente con el presente reglamento, exigiendo constantemente la tarjeta de operación, así como la tarjeta de horarios y tarifas. Podrá asimismo, comprobar en cualquier momento el Estado de los vehículos.” (Artículo 87

del Reglamento de transportes extraurbanos, Acuerdo Gubernativo del 24 de octubre de 1967).

“El Director General de Transportes y los inspectores del ramo podrán, previa presentación de credenciales extendidas ex profeso, efectuar viajes en las líneas de vehículos autorizados, para cerciorarse del buen Estado de los vehículos, de la puntualidad y eficiencia del servicio y de la observancia de la ley de Transportes, así como del presente Reglamento.” (Artículo 88 del Reglamento de transportes extraurbanos, Acuerdo Gubernativo del 24 de octubre de 1967).

“Las personas que operen vehículos de transporte publico sin la licencia correspondiente, serán sancionados con la detención del vehículo, en tanto cumpla con los requisitos legales para obtener la debida autorización, debiendo aplicárseles además multas no menores de cien quetzales ni mayores de doscientos quetzales.” (Artículo 93 del Reglamento de transportes extraurbanos, Acuerdo Gubernativo del 24 de octubre de 1967).

“Los porteadores que modifiquen los horarios e itinerarios, aprobados por la Dirección General de Transportes, sin haber obtenido autorización previa de la misma, serán sancionados con multas hasta de cien quetzales, según la gravedad de la falta, salvo que dicha modificación se deba a fuerza mayor o caso fortuito, debidamente comprobados.” (Artículo 94 del Reglamento de transportes extraurbanos, Acuerdo Gubernativo del 24 de octubre de 1967).



“Los portadores, que no lleven en el vehículo la tarjeta de operación y la tarjeta de horarios y tarifas, serán sancionados con multas hasta de cinco quetzales, siempre que se compruebe la tenencia de los documentos mencionados. Los portadores que aumenten o rebajen las tarifas autorizadas de pasajeros o carga, serán sancionados con multas de cien a quinientos quetzales; en caso de reincidencia, la Dirección General de Transportes, sin más trámite cancelará la licencia respectiva.” (Artículos 95 y 96 del Reglamento de transportes extraurbanos, Acuerdo Gubernativo del 24 de octubre de 1967).

“Los portadores que no extiendan boletos a los pasajeros, serán sancionados con multa hasta de veinticinco quetzales, y el doble en caso de reincidencia. // Los portadores, que no salgan de sus terminales, de acuerdo con los horarios autorizados, serán multados con sumas de un quetzal, por cada cinco minutos de retraso.” (Artículo 97 y 98 del Reglamento de transportes extraurbanos, Acuerdo Gubernativo del 24 de octubre de 1967).

“Los portadores que hagan servicios temporales o viajes expresos si tener la licencia especial, serán sancionados con multa de cien quetzales y el doble en caso de reincidencia. Los portadores que no permitan la inspección en los vehículos en uso de sus servicios; los que no rindan los informes a que alude este Reglamento, o que proporcionaren datos falsos o inexactos a la Dirección General de Transportes, serán sancionados con la suspensión del servicio de los vehículos, hasta por quince días.” (Artículo 99 y 100 del Reglamento de transportes extraurbanos, Acuerdo Gubernativo del 24 de octubre de 1967).

“Los portadores no guatemaltecos que se dediquen al transporte de personas y carga de cualquier clase dentro del territorio nacional, sin la debida autorización extendida por la Dirección General de Transportes, serán multados hasta por la suma de Quinientos Quetzales (Q.500.00). Los propietarios de taxis que conduzca pasajeros en las rutas Extraurbanos de la república, cuando no se trate de viajes expresos, serán sancionados con multa de veinticinco a doscientos quetzales.” (Artículo 101 y 102 del Reglamento de transportes extraurbanos, Acuerdo Gubernativo del 24 de octubre de 1967).

“Cuando los portadores no cumplan con hacer efectivas las sanciones que se les apliquen se les suspenderá el servicio de sus vehículos antes de la salida de los puntos terminales de la ruta, hasta que haya cumplido debidamente.” (Artículo 103 del Reglamento de transportes extraurbanos, Acuerdo Gubernativo del 24 de octubre de 1967).

Respecto a los servicios de pasajeros y su correspondiente licencia, será cancelada según el Artículo 104 del relacionado reglamento por:

- a) “Por hacer un servicio, distinto al expresado en la autorización;
- b) Por suspensión del servicio sin causa justa, por más de 90 días;
- c) Por reincidencia en la falta de cumplimiento en los horarios y tarifas; y
- d) por reincidencia en la violación de las disposiciones de la Ley de Transportes y del presente Reglamento.”

Cualquier otra infracción que no esté expresamente prevista en este Capítulo, será sancionada por la Dirección General de Transportes con multas hasta de doscientos quetzales. (Artículo 105 del Reglamento de transportes extraurbanos, Acuerdo Gubernativo del 24 de octubre de 1967).

Queda terminantemente prohibido efectuar traspasos de concesión de líneas de transportes extraurbanos, los cuales solo podrán efectuarse juntamente con el traspaso de los vehículos correspondientes en caso contrario se cancelara la licencia respectiva. (Artículo 111 del Reglamento de transportes extraurbanos, Acuerdo Gubernativo del 24 de octubre de 1967).

Sin embargo, dentro del presente reglamento se indican ciertas infracciones que no especificaban la sanción, únicamente se refieren a indicar no hacer, no debe o deban de cumplir ciertos requisitos, lo cual quedaba sin resolver cual iba hacer la situación jurídica del infractor, no da la solución al mismo como se da en otros Artículos que son específicos.

2.2.5. Reglamento de transporte extraurbano de pasajeros por carretera Acuerdo Gubernativo número 893-92, de fecha 17 de noviembre de 1992

Respecto a las sanciones contenidas dentro del presente reglamento, especialmente a los que tiene que ver con el transporte extraurbano, inicialmente deben observarse las disposiciones contenidas dentro del Artículo 10 literales b), d), h), i), j) y m) las cuales según orden descrito, establecen:

- a) “No podrán variar en forma alguna el itinerario de los servicios, sin previa opinión de la Junta Consultiva de Transporte por Carretera y autorización de la Dirección General de Transportes;
- b) Los vehículos dedicados al transporte a que se refiere este reglamento deben partir puntualmente de sus terminales con los horarios autorizados, no podrán hacer paradas en poblaciones intermedias que no les hayan sido autorizadas;
- c) Queda terminantemente prohibido poner asientos adicionales transportar personas paradas o excederse del cupo autorizado del vehículo. En el interior y el exterior, el vehículo tendrá una indicación sobre el número de pasajeros autorizados, el cual dependerá de la asignación de un mínimo de cincuenta centímetros en el frente del asiento para cada pasajero.
- d) No es permitido en el servicio de transporte extraurbano de pasajeros, realizar dentro de los vehículos en operación, cualquier actividad que ocasione molestias, ponga en peligro la vida o integridad física de los pasajeros.
- e) Cuando exista servicio urbano de pasajeros, es prohibido que los vehículos del servicio extraurbano aborden pasajeros para trasladarlos de un lugar a otro dentro de la misma población;
- f) Deberán numerar en forma correlativa sus unidades, tanto en los laterales como en la parte trasera con letreros, cuya dimensiones serán incluidas en un área no menor 30 x 60 centímetros”.

Dentro del Artículo 11 del citado reglamento establece que: "...ningún pasajero puede ser obligado a abandonar el vehículo antes de llegar a su destino indicado en el comprobante de pago, salvo que el usuario se conduzca en Estado de ebriedad o en actitud contraria a la moral y buenas costumbres. // Todo usuario debe adquirir su comprobante de pago correspondiente; si una persona no paga el importe del mismo el porteador y/o el piloto podrá obligar al pasajero a abandonar el vehículo."

Si son vehículos con asientos y estos están numerados el Artículo anterior indica que: "el pasajero tiene derecho a ocupar el que le corresponde, de acuerdo con el número anotado en su comprobante de pago. El porteador y/o el piloto deben velar por el cumplimiento de esta disposición. En los vehículos del transporte Extraurbanos de pasajeros, tendrán derecho a viajar sin costo alguno los minusválidos. // El pasajero tiene derecho a transportar, como máximo, un total de veinticinco libras, en concepto de equipaje sin cobro adicional."

El Artículo 16 del acuerdo que se analiza describe que: "...las sanciones que se impondrán por las infracciones en el presente reglamento, se clasifican en sanciones al porteador y sanciones al piloto". Al primero son las siguientes:

- a) Modificar los itinerarios autorizados la sanción es de quinientos quetzales.
- b) No cumplir con los horarios autorizados, la sanción es de cien quetzales.
- c) Operar con documentos vencidos, la sanción es de quinientos quetzales.
- d) No portar documentos legales, la imposición de la sanción es de quinientos quetzales.

- e) Hacer mal uso de los permisos para viaje expreso, el costo de la sanción es de mil quinientos quetzales.
- f) Operar con documentos deteriorados, la sanción asciende a cincuenta quetzales.
- g) Suspensión de la frecuencia diaria de servicio, diariamente por vehículo la sanción asciende a trescientos quetzales.
- h) No portar distintivo de ruta y numeración correlativa el pago sancionatorio es de quinientos quetzales.
- i) Por circular sin tarjeta de operación la sanción es de mil quinientos.
- j) Por transitar unidades sin la respectiva revisión de la Dirección General de Transportes la sanción asciende a cinco mil quetzales.
- k) El porteador que permita la conducción de sus unidades por pilotos no registrados en la Dirección General de Transportes, el pago de la sanción es de mil quinientos quetzales.

En cuanto a los pilotos las sanciones impuestas son:

- a) No extender comprobantes de pago doscientos cincuenta quetzales.
- b) Exceso de pasajeros al número autorizado, por persona cincuenta quetzales.
- c) Exceso de velocidad quinientos quetzales.
- d) Circular con la puerta abierta doscientos cincuenta.
- e) Transportar personas en puertas o lugares externos del vehículo mil quetzales.
- f) El piloto autorizado que permite que otra persona conduzca la unidad a su cargo mil quinientos.
- g) Realizar maniobras imprudentes en disputa de Pasaje mil quinientos.

Respecto a los reportes de infracciones la Dirección General de Transportes, era el ente encargado de conocerlas, así como la imposición de multas, según lo descrito en el Artículo 16 del reglamento objeto de estudio, asimismo establece que: “Los casos de infracciones no previstos en este reglamento serán sancionados conforme lo determine la Dirección General de Transportes, con multas que no excedan de cinco mil quetzales”.

También el reglamento determino en su Artículo 19 sanciones por acumulación de infracción durante la vigencia de la licencia, por lo que la Dirección General imponía adicionalmente a las señaladas en el Artículo 16, las siguientes sanciones:

- a) “Cuando el porteador acumule por un mismo vehículo mas de Q.10, 000.00, el vehículo será retirado del servicio por un periodo de tres (3) meses.
- b) Cuando el porteador tenga reiterado incumplimiento en la situación contemplada e el inciso anterior y acumule mas de Q.15,000.00, el vehículo sea retirado del servicio en forma definitiva, a través de la cancelación de la tarjeta de operación en las licencias otorgada.”

Respecto a las cancelaciones de autorización para prestar el servicio al porteador y las licencias, en el Artículo 20 del reglamento relacionado en el presente apartado, se harán por los siguientes motivos:

- a) “Por suspensión del servicio sin causa justa o de fuerza mayor por mas de dos días;
- b) Por reiterado incumplimiento e los horarios autorizados;

- c) Por suspender el servicio como medida de hecho; y
- d) Por reiterado incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Transportes y del presente reglamento.”

Otras sanciones señaladas como adicionales a los pilotos además de las establecidas anteriormente, se encuentran las del Artículo 21 del anterior reglamento, donde describe que: “La Dirección General de Transportes, llevara un control de las sanciones impuestas a los pilotos de transporte extraurbano de pasajeros registrados en la misma, con base en el cual impondrá, adicionalmente”

- a) “Cuando el piloto acumule más de Q.5.000.00 durante tres años (periodo máximo de vigencia de su licencia de conducir), será suspendido su registro en la Dirección General de Transportes, por período de tres meses;
- b) Cuando un piloto acumule mas de Q.8.000.00 será suspendido su registro en la Dirección General de Transportes, por un período de seis meses:
- c) Cuando un piloto acumule mas de Q.12.000.00 durante tres años, se le cancelará su correspondiente registro en la Dirección General de Transportes, para conducir vehículos del transporte extraurbano de pasajeros;
- d) También se cancelará el registro del piloto en la Dirección General de Transportes, cuando sea sancionado por conducir en Estado de ebriedad o bajo efectos de estupefacientes.”

Una de las peculiaridades del reglamento es la ordenanza de prestar un servicio especial a los minusválidos.



CAPÍTULO III

3. Marco práctico del Análisis Crítico a las infracciones y sanciones de muestreo

Dentro del capítulo tres se hizo una descripción cronológica de las sanciones e infracciones, impuestas al transporte extraurbano, dentro del presente apartado, se desarrollara las incidencias de dichas sanciones e infracciones, a través de una muestra estadística en comparación con la realidad actual del problema.

3.1. Histograma de Pearsón, diagrama de barras y polígono de frecuencias

A través de los cuadros estadísticos (anexo 2, 3 y 4) denominados en el presente subtítulo se puede ver gráficamente cuales la mayor incidencia que se da en cuanto a las infracciones cometidas por los portadores, en el período comprendido del 2 de diciembre de 1996 al 31 de diciembre de 1997: habiendo tomado en el muestreo las infracciones que se encuentran reguladas en el Acuerdo No. 42-94, ya que se dan otras.

3.1.1. No portar documentación legal

Es la que causa mayor incidencia de la muestra y esta puede variar dándose:

- a) Operar con documentación alterada.
- b) Operar sin ningún documento que ampare la unidad y propietario de la misma, como sería la concesión, efectuando viajes expresos sin autorización.
- c) Operar una ruta sin autorización, habiéndose dado en una cantidad de 865 casos.

Con esta infracción se cometen otros ilícitos como es competencia desleal ya que aún los autorizados con concesiones pueden sacar unidades a operar de esta manera.

3.1.2. Exceso de pasaje

Dicha infracción ocupa el segundo lugar del muestreo tomado, dándose en un número de 599 casos, la cual se da muy frecuentemente y sobre todo en las llamadas horas pico en donde todas las personas necesitan movilizarse hacia sus labores, estudio, etc. Por tal razón las unidades no se dan abasto, debido al incremento de personas en las distintas poblaciones y la movilización hacia la metrópoli, cabeceras departamentales. Este tipo de infracción puede dar lugar al mal funcionamiento de las unidades y provocar hechos de tránsito con graves consecuencias.

3.1.3. Desestimación de oposición

Situación esta que se da específicamente en las solicitudes de concesiones cuando los portadores presentan oposición ante las mismas, no teniendo suficiente fundamentación en tal virtud, la Secretaría de la Dirección General de Transportes las desestima y se les impone una multa, y cuyo portador pasa a ser registrado a la oficina de remisiones para que haga efectiva dicha multa. Éste rubro ocupa el tercer lugar dentro del muestreo tomado dándose 400 casos. Sin embargo los controles para la ejecución no son efectivos.

3.1.4. Operar con documentación vencida

Aquí el porteador continúa prestando el servicio, pero se olvida que cada diez años debe de renovar la concesión, y sin embargo, no lo realizan existiendo una cantidad de 348, casos que opera el servicio en dicha forma y que ha sido sancionado por ello.

La sanción se establece al momento que el concesionario comparece ante la Dirección General de Transportes a presentar la solicitud de las correspondientes renovaciones.

3.1.5. Alza de tarifas

Aumentar el precio de las tarifas autorizadas por la Dirección General de Transportes se da con frecuencia, sobre todo en fines de semana y días festivos, fin de mes cuando la población necesita movilizarse a su lugar de origen aprovechando los descansos; dentro del muestreo encontraron un total de 160 casos sancionados. Para realizar visitas a sus familiares o realizar actividades de recreación. Fenómeno este que se da con frecuencia.

3.1.6. Renovación extemporánea

En éste rubro fueron, sancionados 150 casos y se da específicamente cuando el porteador comparece ante la Dirección General de Transportes a presentar su solicitud de renovación, la Institución le impone una multa de tipo administrativo que debe hacer efectiva, previo a la tramitación de lo solicitado.

3.1.7. Se dio a la fuga

Esta es una sanción que no aparece especificada dentro del Reglamento vigente, sin embargo, esta infracción se sanciona de conformidad con el Artículo 67 del mismo Reglamento, que se implica en forma analógica, dándose 146 casos del muestreo tomado. Se impone en virtud de que unidad de transporte Extraurbano sea detenida para su revisión por parte de un inspector de la Dirección General de Transportes o la Policía Nacional Civil, y esta no detenga la marcha y únicamente puede tomarse el número de placas de circulación.

3.1.8. No porta formato

Esta infracción la comete el porteador que por negligencia de no colocar su formato de horarios y tarifas autorizados en un lugar visible dentro de la unidad automotora que tiene autorizado para poder operar a efecto de que el público, y las autoridades puedan obtener información del mismo. Tal y como lo regula el Reglamento objeto de estudio, se dieron 77 casos, los cuales ya fueron sancionados, sin embargo, en la práctica un alto índice no lo porta por circunstancias tales como: descuido de los pilotos por extravío, deterioro por circunstancias varias y habito de resguardarlos.

3.1.9. Modificación de horarios autorizados

Con relación a ello encontré dentro del muestreo 65 casos sancionados ya que aquí el porteador abandona el horario que le ha sido autorizado y dispone por su voluntad cubrir un horario distinto, situación que perjudica al usuario que tiene la necesidad de utilizar un transporte colectivo y en el horario ya establecido. Además se realiza una

competencia desleal, afectando a otros portadores que se encuentran operando debidamente sus horarios autorizados.

Esto puede omitirse la infracción cuando la misma Dirección General de Transportes por necesidad de movilización a nivel nacional autoriza la públicamente la “liberación de horarios” situación esta que se da los días especiales del año, como el asueto de semana santa.

3.1.10. Vehículo no adecuado

Dentro de lo analizado se encuentran 47 casos de esta índole y corresponde a transportar personas en pick-up, camiones, plataformas, etc. Situación de alto riesgo para la integridad física de los usuarios de estos medios de transporte, aplicándose el Artículo 67 del Reglamento vigente.

Esta situación es de gran frecuencia en el interior del país, en donde los controles son más difíciles por parte de la Dirección General de Transportes que no tiene otras oficinas en el interior de la República, ya que su labor esta centralizada en la capital y donde en ocasiones hay servicio autorizado pero donde el mismo no es frecuente.

3.1.11. Alteración de documentos

Es lo referente a que el formato de horarios y tarifas, carta porteadora, tarjeta de operación, permisos temporales, permisos de viajes expresos, sean modificados en sus datos de manera anómala y se da por mal uso de los documentos, por ignorancia del porteador a quién se los tramitado anómalamente la documentación y hacen uso de

ellos, el número de este tipo de infracciones cometidas es uno de los bajos del muestreo en un total de 16 casos de conformidad a datos registrados.

3.1.12. Hacer mal uso de los permisos de viajes expresos

Es la mala utilización de dichos permisos que fueron dados para un uso específico y que el porteador los utilice para operar en una ruta, fechas específicas, pero los utiliza para varios viajes. En esta infracción es el número más reducido que se da, habiendo en el muestreo únicamente cinco porteadores sancionados.

La mayoría de las anteriores infracciones son detectadas en operativos que la Dirección General de Transportes realiza a través de su cuerpo de inspectores en las distintas rutas del país, algunas otras, en un número mínimo por agentes de la Policía Nacional Civil y otras directamente en las oficinas administrativas de la Dirección General de Transportes, específicamente en lo que respecta la desestimación de oposición y renovación de licencias.

3.2. Situación actual del transporte extraurbano

Un dictamen técnico emitido por la Municipalidad de Guatemala, de julio del año 2004, describe los diversos problemas que tiene el sistema de transporte extraurbano, dentro de ello establece: “el sistema (...), presenta varias deficiencias internas, que han sido identificadas por varias fuentes. (...), muchas veces son consecuencia de un problema y a la vez causa de otro problema, por lo que no pueden verse aisladamente, sino deben comprenderse como un sistema de deficiencias interrelacionadas. Los

problemas claves y en común de los distintos documentos pueden resumirse en los siguientes puntos:⁴¹

- a) “Tarifas politizadas y no relacionadas a los costos reales de operación
- b) Reducida capacidad económica de empresarios y autoridades para invertir en el sistema.
- c) Inseguridad vial y ciudadana para los usuarios del transporte colectivo
- d) Tarifas no integradas entre los distintos prestadores del servicio.
- e) Organización y administración empresarial inadecuada e ineficiente
- f) Flota de buses antigua, en mal estado y de baja capacidad
- g) Servicio y frecuencias irregulares, particularmente de noche
- h) Bajas velocidades de operación que implican tiempos de viajes excesivamente largos.
- i) Competencia por el pasaje entre unidades de transporte extraurbano
- j) Altos niveles de contaminación del aire y de ruido”⁴²

Aunado a lo anterior, en el primer semestre del año 2014, “la Dirección General de Transporte emitió 260 multas a unidades de transporte extraurbano. Las más comunes, por portar licencia no vigente o por carecer de la misma.” También, “...hay otras faltas, como no contar con seguro.”⁴³

⁴¹ <http://www.muniguate.com/index.php/transmetro/85-temas/5402-dictamentecnico>, (Consultado el 14 de septiembre de 2014)

⁴² *Ibíd.*

⁴³ <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/este-ano-se-han-emitido-260-multas-transporte-extraurbano>, (Consultado el 14 de septiembre de 2014)

Sobre denuncia alza y sobrecarga en el año 2014, existen varias denuncias al respecto: “se encontraron con que diferentes rutas extraurbanas estaban cobrando tarifas más altas de las autorizadas y las unidades eran sobrecargadas.”⁴⁴

De este tipo de infracción “hay muchos reportes de personas que mencionan que no hay supervisión de la Dirección General de Transporte y están cobrando de más”,⁴⁵ representantes de la Asociación de Usuarios de Transporte Urbano y Extraurbano, informaron que recibieron denuncias de pasajeros de rutas hacia el Pacífico, el Atlántico y el oriente.

El aumento a las tarifas autorizadas es considerado “un claro abuso en contra de los usuarios”⁴⁶ además de ser sanciones e infracciones contenidas en reglamentos.

Otro tipo de sanciones impuesta a transporte extraurbano, en la actualidad son: “falta de documentos que los acreditaran como transportistas, no contar con seguro o que este esté vencido, presentar documentos ilegibles o que se encuentren itinerarios sin el permiso correspondiente, son algunas causas de las multas impuestas a conductores, según las autoridades de la Dirección General de Transportes (DGT).”⁴⁷ Las autoridades de transporte extraurbano con el fin de que las unidades no continúen incurriendo en ilegalidades se están tratando de descentralizar los trámites para la obtención de la documentación legal.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵<http://elquetzalteco.com.gt/quetzaltenango/sancionan-pilotos-del-transporte-extraurbano>, (consultado el 13 de septiembre de 2014).

⁴⁶http://173.204.166.101/noticias/comunitario/desplazamiento_masivo-centra_sur-centra_norte-transito-semana_santa-turismo_0_1121287947.html, (Consultado el 15 de septiembre de 2014)

⁴⁷<http://elquetzalteco.com.gt/quetzaltenango/sancionan-pilotos-del-transporte-extraurbano>, (consultado el 13 de septiembre de 2014).

“La DGT regional cubre los departamentos de Quetzaltenango, Totonicapán, Retalhuleu, Sololá, San Marcos, Suchitepéquez, Huehuetenango y Quiché, al momento no cuenta con un estimado de cuántos buses ilegales podrían circular en la región, ya que por el momento digitalizan dicha información.”⁴⁸

Otros hechos realizados por el transporte extraurbano, según reportes del Departamento de Tránsito de la Policía Nacional Civil (PNC) y de la Dirección General de Protección Vial (Provia) que habían vehículos que no cumplían con la normativa en referencia a la falta de rotulación, los cuales fueron paralizados, ya que es la única medida de hecho a la que se puede optar en estos casos, en tanto que los pasajeros fueron trasladados a otras unidades.

La procuraduría de los derechos humanos respecto al tema de infracciones y sanciones a buses extraurbanos establece que han sido impuestas por las autoridades varias sanciones entre ellas “por conducir las unidades sobrecargadas; por conducir en estado de ebriedad, otros por llevar los buses con llantas lisas y algunos por realizar cobros indebidos, fueron los hallazgos un informe preliminar de monitoreo que realizó la institución”.⁴⁹

Según las anteriores publicaciones, puede apreciarse que desde el año 1998 hasta el año 2014, no han sido muchos los cambios en los abusos cometidos por el transporte extraurbano, especialmente hechos que conlleva la imposición de una sanción o

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ http://www.pdh.org.gt/noticias/noticias-destacadas/item/3098-imponen-sanciones-a-pilotos-del-transporte-extraurbano.html#.VCDBR_l5Oc4. (Consultado el 14 de septiembre de 2014).



infracción. Entre los más denunciados y sancionados es el exceso de pasaje, que como hoy, ya era un problema en el pasado.

Otros infracciones realizadas son operar con documentación vencida, en la actualidad se trata de evitar descentralizando los servicios a distintos punto de la ciudad, otros problemas que se siguen repitiendo son el alza de tarifas no autorizados, vehículos no adecuados, alteración de documentos o documentos falsos, entre otras, que no existían antes pero que ahora son parte de la normativa; como la de tener un seguro de transporte y la correspondiente sanción por no cumplir con ese requisito, que a pesar que existe una norma punitiva, es una nueva forma de incumplimiento de los propietarios de los buses extraurbanos.

CAPÍTULO IV

4. Análisis comparativo de los Acuerdos Gubernativos 42-94 , 289-2011 y 225-2012 sobre la imposición de infracciones y sanciones al transporte extraurbano

El presente capítulo examinara y analizara comparativamente los tres últimos Acuerdos Gubernativos, que contienen las infracciones y sanciones impuestas al transporte urbano para establecer la relación que tienen entre sí, que finalmente cumplan con el objetivo de revelar su estructura sistemática.

4.1. Generalidades

Dentro de este título se describirán las generalidades de cada Acuerdo Gubernativo, describiendo el objetivo y estructura, con el fin de conocer las bases fundamentales de la creación de cada uno de los acuerdos sujetos al presente análisis comparativo.

4.1.1. Reglamento del servicio de transporte extraurbano de pasajeros por carretera (Acuerdo Gubernativo número 42-94)

El Acuerdo Gubernativo número 42-94, fue promulgado el tres de febrero de 1994; actualmente esta derogado, por disposición del Acuerdo Gubernativo número 289-2011 del Presidente de la Republica de fecha cinco de septiembre del año 2011. Su denominación es Reglamento del Servicio de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera. El objetivo se encuentra dentro del Artículo uno y describe que tiene por objeto:

- a) “Regular al servicio público de transporte extraurbano de pasajeros con el fin de obtener seguridad y eficiencia para las personas, bienes e intereses, confiados a tal servicio;
- b) Proteger y fomentar una competencia licita y leal entre los portadores del servicio público de transporte extraurbano de pasajeros; y
- c) Asegurar la existencia y operación de un sistema ramificado de servicio de transporte extraurbano, que contribuya a impulsar la economía nacional.”

La estructura del reglamento está conformada por diez capítulos y en su orden respectivo describen: objeto, aplicación, portadores, autorización de licencia de transporte, trámite, horarios y tarifas, servicio de transporte, controles, infracciones y sanciones y disposiciones finales.

4.1.2. Reglamento del servicio público de transporte extraurbano de pasajeros por carretera (Acuerdo Gubernativo número 289-2011)

Este acuerdo al igual que anterior se encuentra derogado por disposición Acuerdo Gubernativo 225-2012 de fecha 14 de Septiembre de 2012. Fue emitido el 5 de septiembre del 2011 lo denominaron Reglamento del Servicio Público de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera.

Su objetivo lo contiene en el Artículo uno Acuerdo Gubernativo número 289-2011 y expresa que: “el presente reglamento tiene por objeto regular la prestación del servicio público de transporte extraurbano de pasajeros por carretera.”, no hace mayor énfasis

en otros fines que el Acuerdo que derogo; ya que dentro del anterior además de mencionar el objetivo principal, **describe una serie de medidas para la adecuada prestación del servicio.**

Se encuentra estructura en trece capítulos, los cuales se describirán en el orden que se encuentra dentro del reglamento, de la siguiente manera: objeto y definiciones, aplicación, de los portadores, del sistema electrónico de pago, autorización de licencia de transporte, trámite, tarifas y horarios, servicio de transporte, controles, infracciones y sanciones, de las impugnaciones, disposiciones transitorias, disposiciones finales.

Uno de los cambios novedosos en comparación con el reglamento descrito en el título anterior es que se implemento el sistema electrónico de pago. Este definido en el Artículo 2 literal f) del Acuerdo Gubernativo número 289-2011 como él: “medio que permite el prepago de los servicios de transporte extraurbano de pasajeros por carretera, mediante la utilización de una tarjeta electrónico u otro dispositivo electrónico adecuado.”

4.1.3. Reglamento para la prestación del servicio público de transporte extraurbano de pasajeros por carretera y servicio especial exclusivo de turismo, agrícola e industrial (Acuerdo Gubernativo número 225-2012)

Actualmente el servicio de transporte público extraurbano de pasajeros está reglamentado por el Acuerdo Gubernativo número 225-2012, que se emitió el 14 de septiembre de 2012. Su denominación es: Reglamento para la Prestación del Servicio



Público de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera y Servicio Especial Exclusivo de Turismo, Agrícola e Industrial.

Su objetivo también se encuentra regulado en el primer capítulo y Artículo uno del Acuerdo Gubernativo 225-2012, que establece, como objetivo las siguientes enunciaciones:

- a) “Regular el servicio público de transporte extraurbano de pasajeros por carretera, incluyendo el servicio especial exclusivo de turismo, agrícola e industrial, (...) quedando comprendidos además, los vehículos, instalaciones y demás bienes e intereses confiados al giro normal de esta actividad;
- b) Proteger y fomentar una competencia lícita y leal entre los portadores autorizados para la prestación del servicio público de transporte extraurbano de pasajeros;
- c) Asegurar la existencia y operación de un sistema eficiente del servicio de transporte extraurbano, que contribuya a impulsar de manera eficaz la economía nacional, dentro de un alto grado de competitividad, con observancia de los tratados de libre comercio aceptado y ratificado por el Estado de Guatemala;
- d) Supervisar la prestación de los servicios de transporte extraurbano de pasajeros por carretera;
- e) Sancionar a los Portadores que incumplan la Ley de Transporte o las disposiciones del (...) Reglamento; y,

f) Autorizar y registrar el transporte especializado y exclusivo de turismo, agrícola e industrial.”

Además de agregar otras formas de transporte, también tiene la influencia del Acuerdo Gubernativo número 42-94, en cuanto a regular el desarrollo de las actividades y **la forma en que deben actuar entre piloto, usuario, compañeros de trabajo, asimismo, enfatiza que debe ir en sincronía con los tratados y convenios comerciales ratificados por Guatemala.**

Su estructura está conformada por doce capítulos los cuales contienen: el objetivo, aplicación, portadores, del sistema electrónico de pago, requisitos para la autorización de licencia de transporte extraurbano de pasajeros por carretera, trámites para la autorización de licencia y otros relacionados con renovación y modificaciones a la misma, horarios y tarifas para servicio de transporte de pasajeros por carretera, clasificación del servicio de transporte extraurbano de pasajeros por carretera, centrales de transferencia de transporte extraurbano de pasajeros por carretera, controles, infracciones y sanciones y disposiciones finales.

4.2. Descripción de sanciones

Habiendo establecido las generalidades de cada Acuerdo Gubernativo objeto de análisis comparativo, se hará mención de las sanciones infracciones que contienen, para el transporte de pasajeros.

4.2.1. Reglamento del servicio de transporte extraurbano de pasajeros por carretera (Acuerdo Gubernativo número 42-94)

En el Acuerdo Gubernativo número 42-94, las infracciones y sanciones están desarrolladas en el capítulo II del cuerpo legal a partir del Artículo 63 al 67, que establece lo siguiente:

- a) Las personas que operen vehículos de transporte público extraurbano sin la licencia correspondiente, serán sancionados con multa no menor de un mil quinientos quetzales (Q 1,500.00), ni mayor de dos mil quetzales (Q 2,000.00), y se le prohibirá que preste el servicio mencionado, si no obtiene licencia. (Artículo 63 Acuerdo Gubernativo número 42-94).

- b) Los portadores que infrinjan las disposiciones del reglamento, serán sancionados por infracción de multa dentro del Artículo 64 Acuerdo Gubernativo número 42-94, que describe:
 - i. Modificar los itinerarios autorizados Q.50,000.00
 - ii. No cumplir con los honorarios autorizados Q.50,000.00
 - iii. Operar con documentos vencidos Q.50,000.00
 - iv. No portar documentación legal Q.20,000.00
 - v. Por hacer mal uso de los permisos para viajes expresos Q.25,000.00
 - vi. Operar con documentos deteriorados Q.20,000.00
 - vii. No portar distintivo de ruta Q.20,000.00
 - viii. Por suspender el servicio sin llenar los requisitos correspondientes, por más de ocho días Q.100,000.00

- ix. Por suspender el servicio sin causa justificada Q.100,000.00
- x. Por circular sin tarjeta de operación Q.25,000.00

Otras disposiciones que se encuentran dentro del título de infracciones y sanciones del reglamento descrito con anterioridad describen: “La Dirección General de Transportes, llevará un registro de infracciones relativa a los portadores autorizados y a los pilotos registrados a efecto de determinar su record durante la prestación del servicio.” (Artículo 65 Acuerdo Gubernativo número 42-94).

“El servicio de transporte extraurbano de pasajeros autorizado a un porteador así como la correspondiente licencia se cancelarán, por las siguientes causas:

- a) Por suspensión del servicio sin causa justa o abandono del mismo;
- b) Por incumplimiento en los horarios y tarifas autorizados; y,
- c) Por incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Transportes y del presente reglamento.” (Artículo 66 Acuerdo Gubernativo número 42-94)

Cualquier otra infracción que no esté expresamente prevista (...), será sancionada por la Dirección General de Transportes con multa con un mínimo de Q.25, 000.00 y un máximo de Q.50,000.00, siempre que la infracción no esté sancionada por otra ley o reglamento. (Artículo 67 Acuerdo Gubernativo número 42-94).

4.2.2. Reglamento del servicio público de transporte extraurbano de pasajeros por carretera (Acuerdo Gubernativo número 289-2011)

En el Reglamento del servicio público de transporte extraurbano de pasajeros por carretera del año 2011, se establecen dentro del Capítulo diez, las infracciones y

sanciones, estas descritas dentro del Artículo 58, estableciendo que los porteadores que infrinjan el Acuerdo Gubernativo número 289-2011, serán sancionados de la siguiente manera:

- a) “Modificar los itinerarios autorizados Q. 10,000.00
- b) No cumplir con los horarios autorizados Q. 10,000.00
- c) Operar con documentos vencidos Q. 25,000.00
- d) Por hacer mal uso de los permisos para viajes expresos Q. 2,500.00
- e) Operar con documentos deteriorados Q. 1,000.00
- f) No portar distintivo de ruta Q. 2,500.00
- g) Por suspender el servicio sin contar con la autorización correspondiente, por más de ocho días, Q. 1,000.00
- h) Por suspender el servicio sin causa justificada Q. 5,000.00
- i) Por circular sin tarjeta de operación, estando el Porteador autorizado para prestar el Servicio de que se trate. Q. 1,000.00
- j) Cobrar el pasaje sin utilizar el sistema electrónico de pago implementado. Q. 15,000.00
- k) Prestar Servicios no autorizados previamente. Q. 100,000.00”.

Otras disposiciones que se encuentran dentro del título de infracciones y sanciones del presente Acuerdo Gubernativo son los Artículos 59 al 61 y describen:

“Una vez impuesta la sanción indicada en el Artículo que precede, el Porteador tendrá treinta días hábiles para efectuar el pago, en una cuenta de ingresos propios a favor de la Dirección General de Transportes, que será creada por la Dirección de Contabilidad

del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas. // De no efectuar el Porteador el pago de la multa dentro del plazo estipulado anteriormente, la Dirección iniciará el procedimiento de cancelación de la licencia que le haya autorizado, asimismo procederá al cobro del importe de la multa por la vía judicial correspondiente, y solicitará al Juez que conozca el proceso que oficie a la Policía Nacional Civil o a la Policía Municipal de Tránsito pertinente, para que los vehículos sean conducidos a los predios que se determinen y suspendan operaciones. Los gastos ocasionados serán a cargo del Porteador.” (Artículo 59 Acuerdo Gubernativo número 289-2011)

“Los recursos financieros provenientes de las multas impuestas por la Dirección a los Porteadores, en aplicación del presente Reglamento, constituyen ingresos propios de dicha Dirección, los **cuales** se ejecutarán de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto, y se utilizarán de acuerdo al reglamento de la misma. La Dirección incluirá la estimación de los ingresos propios por concepto de las multas que cobre, en su anteproyecto anual de presupuesto de ingresos y egresos. Proyectará además los flujos de caja que permitan evaluar la captación de estos ingresos y su orientación para cubrir los gastos respectivos. La fiscalización de los ingresos a que se refiere este Reglamento, corresponde a la Contraloría General de Cuentas.” (Artículo 60 Acuerdo Gubernativo número 289-2011)

Respecto a la cancelación de licencia del servicio de transporte extraurbano de pasajeros autorizado a un Porteador, Artículo 61 describe las siguientes causas:

- a) “Por suspensión del servicio sin causa justa o abandono del mismo;
- b) Por incumplimiento en los horarios y tarifas autorizadas;

- c) Por incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Transporte, Ley de Transito y sus respectivos reglamentos;
- d) Por incumplimiento a la implementación del nuevo sistema electrónico de pago del transporte;
- e) Por falta de pago de las multas impuestas;
- f) Por incumplimiento de las disposiciones establecidas en el Reglamento para la Contratación de seguro obligatorio en el transporte extraurbano de personas.”

Asimismo el anterior Artículo expresa que: “en cualquiera de los casos indicados, se le dará audiencia por el plazo de cinco días al Porteador, y con su contestación o sin ella la Dirección General de Transportes resolverá lo que proceda.”

Para cubrir casos no previsto al igual que el Acuerdo Gubernativo anterior, este reglamento hace referencia en su Artículo 62 que: “...cualquier otra infracción que no esté expresamente prevista en este capítulo, será sancionada por la Dirección General de Transportes que de acuerdo con la gravedad del caso se graduará entre los Q.2, 000.00, y los 5,000.00, siempre que la infracción no esté sancionada por otra ley o reglamento.”

4.2.3. Reglamento para la prestación del servicio público de transporte extraurbano de pasajeros por carretera y servicio especial exclusivo de turismo, agrícola e industrial (Acuerdo Gubernativo número 225-2012)

El desarrollo de las infracciones y sanciones por el actual Acuerdo Gubernativo número 225-2012, (vigente hasta la fecha), se encuentra dentro del capítulo once, a

diferencia de los anteriores reglamentos este se encuentran mucho más desarrollado que los demás, como ya se menciona agrega dos formas de transporte.

En el Artículo 54 del Reglamento objeto de análisis describe la sanción por operar sin haber obtenido licencia, es cuando: “las personas que operan vehículos sin haber obtenido por la Dirección, la licencia y tarjeta de operación para el servicio público de transporte extraurbano de pasajeros por carretera, de turismo, agrícola o industrial, o que circulen con licencia, tarjeta de operación, permiso temporal o cualquier otro documento alterado o falsificado o documentos extendidos por autoridades no competentes, serán sancionados con multa de VEINTICINCO MIL QUETZALES (Q.25,000.00), e inscripción en el registro de personas y vehículos sancionados.”

Además de la sanción impuesta puede observarse que el Reglamento en el anterior Artículo ya citado, describe la participación en coordinación de la Policía Nacional Civil y La Dirección General de Transportes para proceder “...a consignar los vehículos que circulen de forma ilegal, a los predios correspondientes, de conformidad a lo establecido en la Ley y Reglamento de Tránsito.”

Respecto a las infracciones y el valor de las mismas esta las detalla el Artículo 55 del Acuerdo Gubernativo número 225-2012, estableciendo que: “Los Porteadores que infrinjan las disposiciones prohibitivas o cometan omisiones reguladas en el presente Reglamento, serán sancionados de la manera siguiente”:

- a) “Por modificar los itinerarios autorizados, Q. 10,000.00
- b) No cumplir con los horarios autorizados, Q.10,000.00
- c) Operar con documentos vencidos, Q.10,000.00



- d) Por hacer mal uso de los permisos para viajes expresos, Q. 2,500.00
- e) Operar con documentos deteriorados, Q. 1,000.00
- f) No portar distintivo de ruta, Q. 2,500.00
- g) Por suspender el servicio sin contar con la autorización correspondientes, por más de ocho días, Q. 1,000.00
- h) Por suspender el servicio sin causa justificada, Q. 5,000.00
- i) Por circular sin tarjeta de operación original, o permiso temporal en original o fotocopia legalizada legible de estos documentos, estando el Porteador autorizado para prestar el Servicio de que se trate y por solicitud de línea nueva desestimada, Q. 1,000.00
- j) Por incumplimiento en las tarifas autorizadas, Q.10,000.00
- k) Por no acreditar con los medios probatorios que fundamenten fehacientemente la oposición interpuesta, Q. 1,000.00
- l) Por no portar la calcomanía regulada en el Artículo 20 de este Reglamento, Q.5,000.00
- m) Por no cumplir con el registro de los pilotos, Q.5,000.00”

Respecto a la suspensión de la licencia el Artículo 23, del Acuerdo Gubernativo Número 535-2013 el 28 de diciembre del 2013, reformo el Artículo 55 bis del Acuerdo Gubernativo número 225-2012, el cual quedo describe que la licencia será suspendida por seis meses en cualquiera de las siguientes causas por:

- a) “Si el Porteador ha sido sancionado por prestar el servicio de transporte extraurbano, superando el número de pasajeros que fue autorizado en la Tarjeta de Operación;
- b) Si el porteador es descubierto circulando sin el seguro vigente o la constancia del mismo. El vehículo será inmediatamente detenido y conducido a las instalaciones que la autoridad competente determine, y deberá devolverse en efectivo el importe del boleto que hubieren pagado los pasajeros, quedando a salvo el derecho que aquellos tienen de deducirle responsabilidades, (...)
- c) Cualquier otra regulada en el reglamento.”

Otra sanción que se encuentra independiente a las demás señaladas son las del Artículo 56 del Acuerdo Gubernativo número 225-2012 que determina que: “Los conductores de vehículos autorizados para prestar el servicio, serán sancionados por insulto o agresiones a la autoridad y personal de la Dirección General de Transportes, con multa de un mil quetzales (Q. 1,000.00)”. Esta disposición es realmente nueva y trata de cumplir uno de los objetivos del instrumento legal, que es crear un ambiente saludable, cordial entre las autoridades y los agentes que participan en el servicio extraurbano, (porteador, piloto, etc.).

Asimismo otra disposición que no se encuentra contenida en los dos Acuerdos Gubernativos anteriores es la oposición a las sanciones e infracciones, contenidas dentro del Artículo 57 del Acuerdo Gubernativo número 225-2012, que establece: “...el sancionado podrá oponerse a la misma dentro de un plazo de ocho días hábiles,

debiendo fundamentar su escrito con elementos de hecho y de derecho adjuntando los medios que concluyan en la sustentación de su inconformidad...”

Respecto a la cancelación de licencias esta se regula en el Artículo 59 del Acuerdo Gubernativo número 225-2012, siendo las causas las siguientes:

- a) “Por suspensión del servicio sin causa justa o abandono del mismo por más de treinta días, sin haber sido autorizado por la Dirección;
- b) Por reincidencia en el incumplimiento de las disposiciones establecidas en el Reglamento para la Contratación del Seguro Obligatorio en el Transporte Extraurbano de Personas, sobre el mismo vehículo;
- c) Por descender de categoría en el servicio autorizado;
- d) Si el Porteador hubiese sido sancionado por dos veces, por prestar el servicio de transporte extraurbano, superando el número de pasajeros que fue autorizado en la Tarjeta de Operación;
- e) Ante la ocurrencia de accidente por superar el número de pasajeros que fue autorizado en la Tarjeta de Operación;
- f) En caso el Porteador estuviere autorizado para prestar el servicio de transporte con más de un vehículo, se cancelarán todas las Licencias y Tarjetas de Operación;
- g) Al ser sancionado dos veces por no cumplir con los límites de velocidad. Para el efecto, la Dirección General de Transportes en forma mensual solicitará información

a la Dirección General de Tránsito y Policías Municipales de Tránsito legalmente constituidas, sobre las sanciones que se han impuesto en contra de vehículos que prestan el servicio de transporte extraurbano de pasajeros, las cuales no se encuentren sujetas a procedimiento administrativo alguno o recurso pendiente de resolver; y,

h) Otras reguladas en este Reglamento.” Como la contenida en el Artículos 59, 60, del Acuerdo mencionado, describiendo:

El primer Artículo mencionado que: “al iniciar la prestación del servicio, el Porteador asume la obligación de prestarlo sin interrupción, en las rutas que le fueron autorizadas y conforme a los horarios e itinerarios autorizados. En caso de no hacerlo, se le cancelará la licencia sin más trámite.”

En el segundo Artículo que: “ningún porteador podrá acortar o prolongar el trayecto de la ruta y servicios que tiene autorizados. La violación a este precepto constituye causa suficiente para cancelar la licencia autorizada, de oficio o a petición de parte, indistintamente.”

El Acuerdo Gubernativo número 225-2012, también contiene un procedimiento de denuncia administrativa, que en los anteriores acuerdos no estaba desarrollada, cuyo contenido y requisitos los describe el Artículo 60bis, y que establece que: “podrán interponer denuncia administrativa los porteadores debidamente autorizados por la Dirección General de Transporte para prestar el servicio de transporte extraurbano de pasajeros por carretera en cualquier ruta”.

Dicho control a la administración pública establece su procedimiento dentro de los Artículos 61bis al 61Sexies adicionados por el Acuerdo Gubernativo Número 535-2013 del 28 de diciembre de 2013, que describen las diligencia, plazo para dar audiencia, opinión de la Asesoría Jurídica de la entidad y la resolución final de la Dirección General de Transportes, dependencia del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

Sobre la utilización de los recursos financieros que provienen del cobro de las infracciones y sanciones el Artículo 61 del Acuerdo Gubernativo mencionado describe que constituyen ingresos propios de la misma.

4.3. Diferencias y similitudes entre los Acuerdos Gubernativos 42-94 , 289-2011 y 225-2012 sobre la imposición de sanciones al transporte extraurbano

Dentro de las normas punitivas con mayor similitud y que tienen también diferencias son el establecimiento de las sanciones, las cuales se compararon de la siguiente manera: en el caso de modificar los itinerarios autorizados puede observarse que el Acuerdo Gubernativo numero 42-94, establecía Q.50,000.00 en comparación con los acuerdos 289-2011 y 225-2012 que descendió a Q.10,000.00, lo mismo sucedió con el rubro de no cumplir con los honorarios autorizados.

En caso de operar con documentos vencidos también descendió el monto en el Acuerdo Gubernativo 42-94 eran Q.50,000.00 y fue disminuyendo a Q.25,000 en el segundo y en el tercero lo estableció en Q.10,000.00. Respecto a no portar documentación legal, el Acuerdo Gubernativo 42-94, estableció un monto de



Q.20,000.00, sin embargo este rubro desapareció en los otros dos acuerdos mencionados, puede deducirse que por pertenecer a un hecho ilícito de la disciplina penal no corresponde dicha sanción, ya que se debe iniciar el proceso correspondiente.

El rubro que establece por hacer mal uso de los permisos el primer acuerdo objeto de comparación establece Q.25,000.00, el segundo y tercero Q.2,500.00. Puede verse claramente, que también existe una disminución de la monto, lo mismo ocurre en los casos de operar con documentos deteriorados, no portar un distintivo de ruta, por suspender el servicio sin llenar los requisitos correspondientes, por más de ocho días, este último, además de la disminución en el monto sufrió un cambio en su contenido en los dos últimos acuerdos, los cuales establece por suspender el servicio sin contar con la autorización correspondiente, el plazo siguió igual.

La sanción impuesta en caso de suspender el servicio sin causa, el Acuerdo Gubernativo 42-94, establecía un monto de Q.100,000.00 y en los Acuerdos Gubernativos 289-2011 y 225-2012 establece Q.5,000.00, otra disminución en este rubro, también.

Dentro de la sanción de circular sin tarjeta de operación, en el primer acuerdo establece un monto Q.25,000.00, fue disminuyendo en los dos siguientes acuerdos a Q.1,000.00 la diferencia radica principalmente en la ampliación de la denominación, porque el Acuerdo Gubernativo 289-2011 establece que es por circular sin tarjeta de operación, estado el porteador autorizado para prestar el servicio de que se trate, mientras que en Acuerdo Gubernativo numero 225-2012 describe que es por circular

sin tarjeta de operación original, o permiso temporal en original o fotocopia legalizada legible de estos documentos, estando el Porteador autorizado para prestar el Servicio de que se trate y por solicitud de línea nueva desestimada.

Otras sanciones no contenidas en los Acuerdos Gubernativos número 42-94 y 225-2012, pero si en el 289-2011 son cobrar el pasaje sin utilizar el sistema electrónico de pago implementado, prestar Servicios no autorizados previamente. Y las sanciones no contenidas dentro de los Acuerdos Gubernativos 42-94 y 289-2011, pero si dentro del 225-2012 son: por incumplimiento en las tarifas autorizadas, por no acreditar con los medios probatorios que fundamenten fehacientemente la oposición interpuesta, por no portar la calcomanía; por no cumplir con el registro de los pilotos.

Respecto a la anterior comparación puede verse claramente que la diferencia principal, que existe es que en las sanciones contenidas en el Acuerdo Gubernativo 42-94, con los siguientes (Acuerdos Gubernativos números 289-2011 y 225-2012), es que en lugar de aumentar las tarifas para la imposición de sanciones, estas ha disminuido, las causas, no se expresan, sin embargo en publicaciones recientes se establece que las sanciones se han endurecido, a través de “la reforma al Reglamento para la Prestación del Servicio Público de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera y Servicio Especial Exclusivo de Turismo Agrícola e Industrial mediante el Acuerdo 535-2013...”⁵⁰

En el sentido que han hecho más rígidas las sanciones son “...la capacitación y registro de pilotos que conduzcan los vehículos autorizados por la DGT, quienes deberán ser

⁵⁰ http://www.prensalibre.com/noticias/Entran-vigor-multas-drasticas_0_1055894440.html, (consultado el: 12 de septiembre de 2014)

certificados por el Instituto Técnico de Capacitación que impartirá conocimiento de los reglamentos de tránsito, señalización y respeto a los usuarios.”⁵¹

“El transportista (o porteador, según la ley) tendrán hasta el 1 de septiembre del 2015 para registrar a los pilotos. Quienes incumplan, recibirán una multa de Q 5,000.00. Otro de los cambios es la opción para suspender la licencia por seis meses en caso de que el porteador haya sido sancionado por prestar servicio de transporte con sobrecarga, sin seguro vigente o su constancia. En el último caso, el vehículo será trasladado a las instalaciones que la autoridad competente determine y se deberá devolver el importe del boleto a los pasajeros.”⁵²

“La licencia será cancelada de forma definitiva si ocurriera un accidente por superar el número de pasajeros que fue autorizado en la tarjeta de operación o al ser sancionado dos veces por no cumplir con los límites de velocidad. En caso de que el porteador estuviese autorizado para prestar el servicio de transporte con más de un vehículo se cancelarán todas las licencias y tarjetas de operación.”⁵³

“Será obligatorio adherir una calcomanía con el número de licencia y tarjeta de operación en la parte frontal derecha del vidrio del vehículo, para verificar su autenticidad, la cual será entregada por la Dirección General de Transporte.”⁵⁴

⁵¹ al ⁵⁴ *Ibíd.*



Se puede observar que actualmente las sanciones no van dirigidas a un pago pecuniario, que quizá en el pasado era imposible o muy difícil de pagar, ahora van dirigidas a la capacidad que tiene el porteador de prestar el servicio y su correspondiente sanción en caso de que no pueda llenarlos o bien su cancelación definitiva.

CONCLUSIONES

1. A través del análisis de cada uno de estos reglamentos, se establece que en el inicio de la regulación el transporte únicamente se regulaban ciertos aspectos de acuerdo a sus necesidades lo cual fue variando de conformidad al desarrollo e incremento de la población y por ende de la necesidad del transporte.
2. Se puede establecer que de acuerdo a los distintos reglamentos en su mayoría en lo que respecta a sus tópicos sancionadores se han inclinado los mismos, entre uno y otro con modificaciones especialmente en la disminución del monto de las sanciones, añadiendo otros rubros como por ejemplo la obligación de tener seguro.
3. Las sanciones impuestas al concesionario de la licencia de transporte Extraurbano no resuelve la problemática que da lugar a las infracciones que cotidianamente cometen los pilotos del transporte Extraurbano.
4. Los diferentes reglamentos que han sido creados para regular el transporte Extraurbano no sancionan a quien directamente comete la infracción que para el caso en quien conduce la unidad sino el porteador de la concesión otorgada por el Estado.



5. De los reglamentos que han regulado el transporte extraurbano, el Acuerdo Gubernativo No. 893-92 de fecha 17 de noviembre de 1992 es el único que ha otorgado el derecho a usar el servicio, en forma gratuita, a las personas minusválidas.

RECOMENDACIONES

1. Que el Organismo Ejecutivo modifique el reglamento en cuanto a que la sanción por infracciones **no se otorgue al concesionario de la licencia sino que al responsable del hecho, quien es el piloto del autobús.**
2. Que se implemente dentro de las normas que regulan el transporte Extraurbano por carretera capacitación en diferentes tópicos de educación para que dicho servicio se preste con eficacia.
3. Que el presidente de la república haga reformas al Acuerdo Gubernativo 225-2012 en virtud de que implemente un servicio especial para minusválidos la omisión de pago de servicio de transporte.
4. Es de suma importancia que se efectúe la desconcentración de las funciones de la Dirección General de Transportes a efecto de que se ejerza mejores controles de funcionamiento del transporte Extraurbano en el interior de la República tanto administrativamente como el funcionamiento del mismo.
5. Que el Organismo Ejecutivo de transporte aumenten los montos de las sanciones que ponen en riesgo la vida de los pasajeros del transporte extraurbano, como el exceso de pasaje, conducir un vehículo con desperfectos mecánicos y exceso de velocidad, etc.





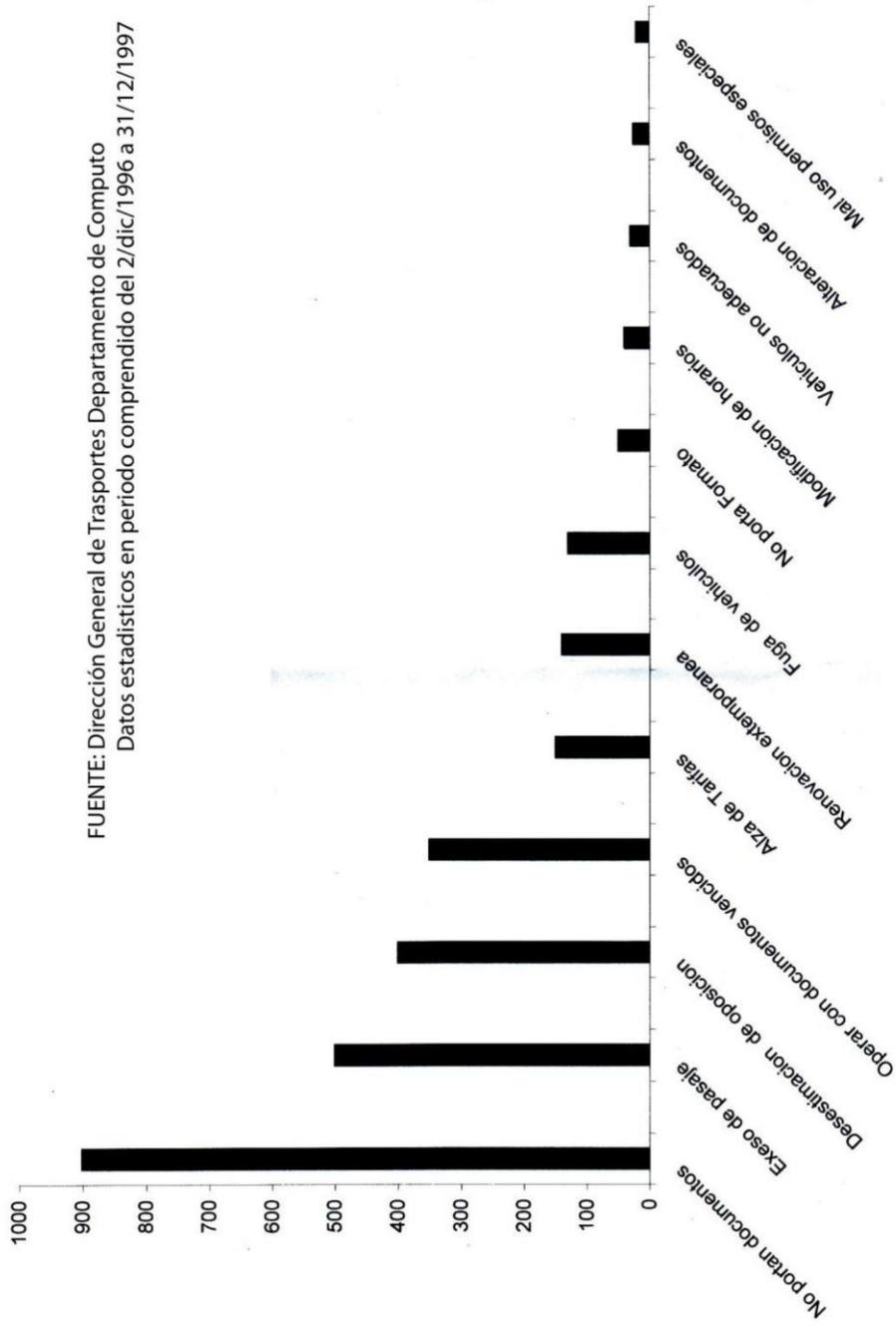
ANEXOS

ANEXOS No. 1

DERECHO INTERNO	DERECHO INTERNACIONAL	
DEFECHO PUBLICO DERECHO PRIVADO	Derecho Constitucional	
	Derecho Penal	
	Derecho Administrativo	
	Ramas Especiales del Derecho Privado	Derecho Internacional Privado
	Derecho Civil	

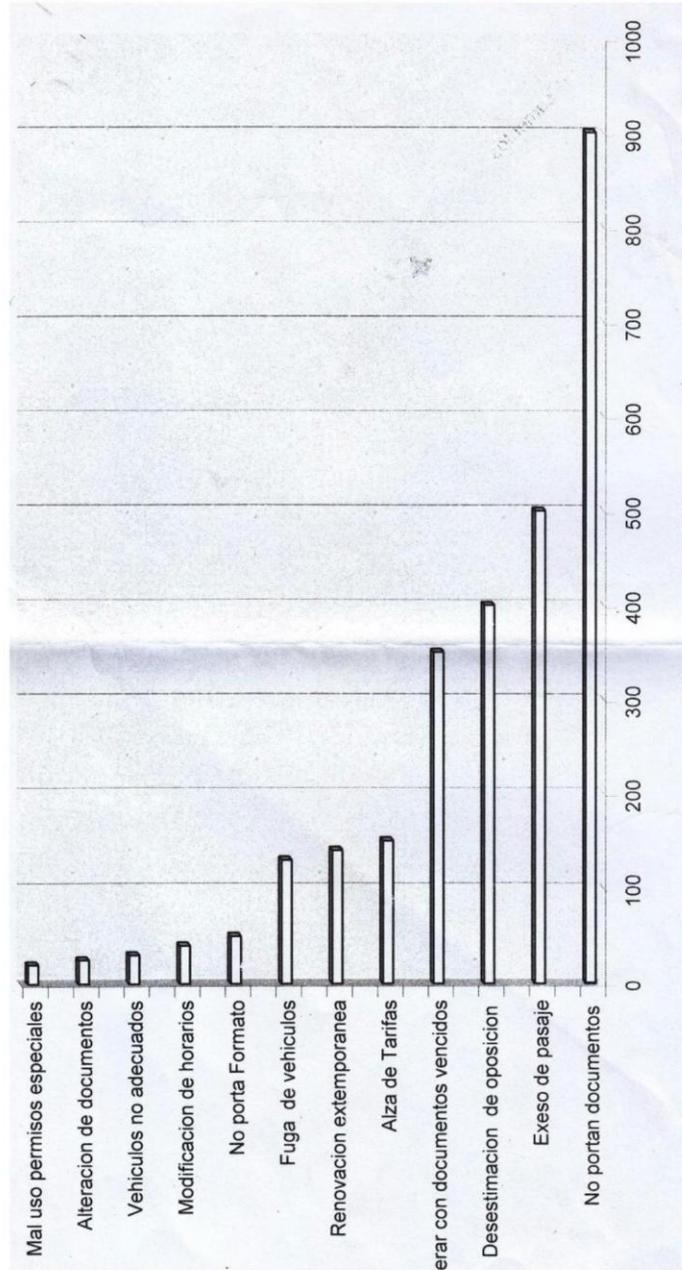
ANEXOS No. 2

FUENTE: Dirección General de Trasportes Departamento de Computo
 Datos estadísticos en periodo comprendido del 2/dic/1996 a 31/12/1997



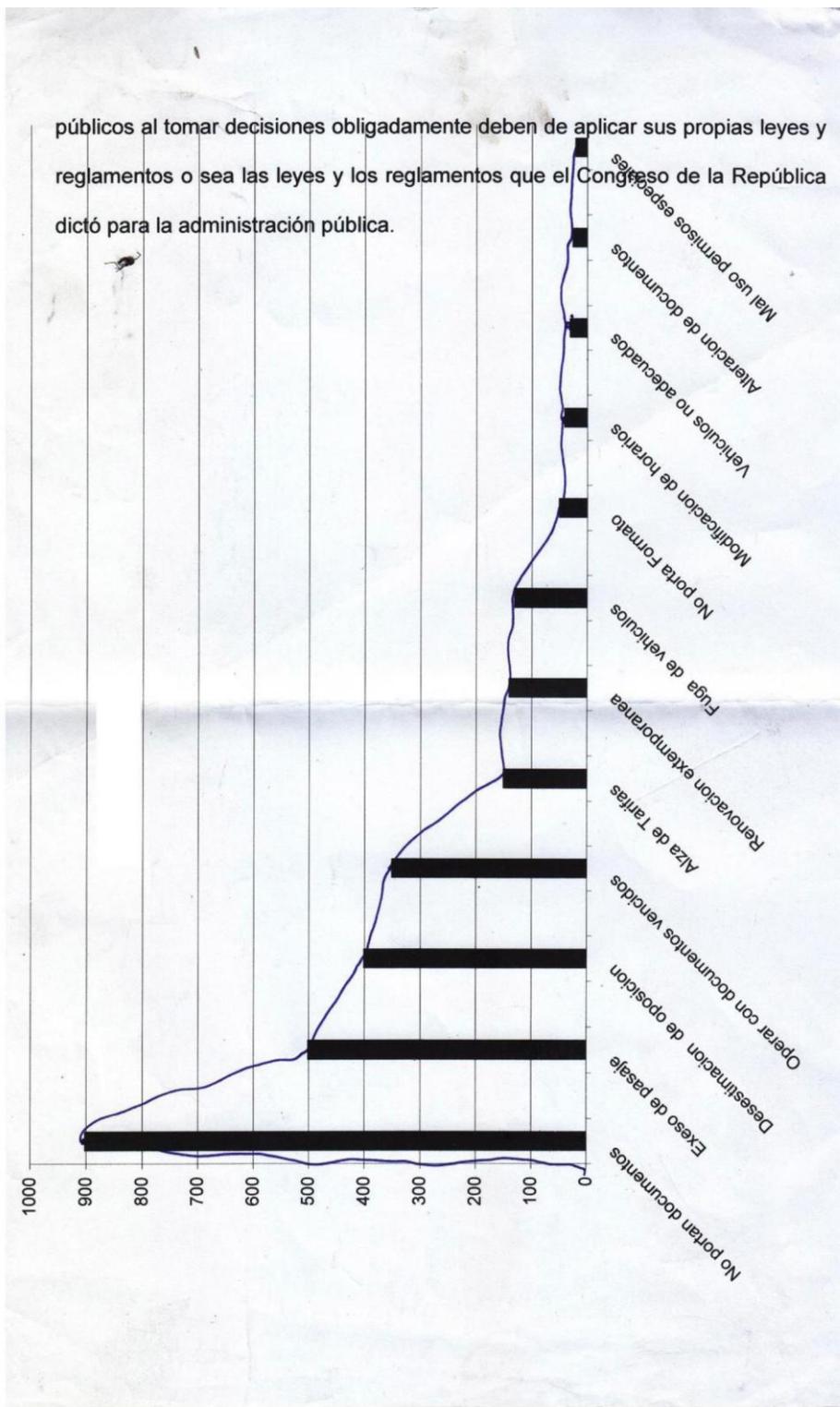
ANEXOS No. 3

FUENTE: Dirección General de Transporte Departamento de Computo
Datos estadísticos en periodo comprendido del 2/dic/1996 a 31/dic/1997



ANEXOS No. 4

públicos al tomar decisiones obligadamente deben de aplicar sus propias leyes y reglamentos o sea las leyes y los reglamentos que el Congreso de la República dictó para la administración pública.



ANEXOS No. 5: GLOSARIO

Carta porteadora

Es el documento que acredita la licencia y que extiende la Dirección General de Transportes al estar firme la resolución de otorgamiento de una Concesión de Transporte Extraurbano, indicándole en la misma, número de registro, nombre y dirección del porteador.

Concesionario

Es una persona privada a la cual el Estado traslada un poder jurídico para la realización del servicio concedido.

Formato de Horarios y Tarifas

Con la autorización de la concesión de la licencia de transporte la Dirección General de Transportes, fijará las tarifas y extenderá al porteador el formato respectivo, incluyendo el precio del pasaje por persona de conformidad a la distancia y tipo de servicio y carretera, así como horarios de salida de ambas terminales y puntos intermedios.

Licencia

Licencia de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera, de Turismo, Agrícola e Industrial.

Modificación de Horarios

Lo realiza la Dirección General de Transportes de oficio cuando así lo exijan las necesidades o a solicitud del porteador, sujetos a lo establecido en el Reglamento del Servicio de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera

Porteadores

Llámesese así a las personas individuales y jurídicas o Empresas, que se dediquen habitualmente o accidentalmente al transporte público y terrestre de carga o pasajeros.

Servicio Exclusivo

Los dedicados exclusivamente al transporte de trabajadores agrícolas, o industriales, turistas, escolares o personas de una determinada entidad u organización.

Servicio

Servicio Público de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera y Servicio Especial Exclusivo de Turismo Agrícola e Industrial.

Servicios temporales

Aquellos que son prestados en líneas nuevas o en líneas autorizadas a otros porteadores, por un tiempo o período determinado, con ocasión de ferias, fiestas o celebraciones públicas.

Sistema Electrónico de Pago o Sistema

Medio que permite el prepago de los servicios de transporte extraurbano de pasajeros por carretera, mediante la utilización de una tarjeta electrónico u otro dispositivo electrónico adecuado.

Sobrecarga

Cuando el porteador transporte más pasajeros que los que fueron autorizados y detallados en la Tarjeta de Operación emitida por la Dirección General de Transportes.

Tarjeta de Operación

Se tendrá para cada uno de los vehículos a que se refiere la licencia, especificando el número y nombre del porteador, las características del vehículo y el número de asientos que posee, conforme su capacidad y tonelaje, la ruta autorizada y el período de vigencia, después de estar firme la resolución de otorgamiento de una licencia de transportes y se extiende una por cada unidad automotora.

Viajes Expresos

Aquellos que efectúan en autobuses o camionetas contratadas para un solo recorrido de transporte de pasajeros, de carga o de ambos, en varios vehículos; para uso exclusivo de los contratantes en excursiones. Son aquellos que se efectúan en autobuses contratados exclusivamente para un solo servicio de transporte de pasajeros.



BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo.** Primer Curso, Décima Primera ed. actualizada. Ed: Pornia, S.A. México, D.F. (s.f.)
- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo.** 8a. ed. Ed: Pornia, S.A., México 1988.
- ALVARADO, Carlos Esteban. **Nociones de derecho administrativo.** Madrid, Ed: San Lorenzo II. (s.f.).
- ÁLVAREZ GENDIN, Sabino. **Tratado general de derecho administrativo.** Barcelona. Ed: Casa. 1958.
- ÁLVAREZ Gendin, **Tratado general de derecho administrativo.** Sabino. Barcelona. Ed: Casa. 1958.
- BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo.** 5ta. Ed. t. 1., Buenos Aires, Argentina, Ed: Roque Depalma. 1953.
- CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I.** Guatemala, C.A. Ed: MAYTE. (s.f.)
- CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II.** 1ª. ed. Guatemala. Ed: MAYTE, 1999.
- CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo.** Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. 9ª. ed., Guatemala, C.A. (s.e.), (s.f.)
- CREUS, Carlos. **Derecho penal.** Parte General. 2ª. ed. Buenos Aires, Argentina, Ed: Astrea de Alfredo y Ricardo Desalma. SRL, 1990.
- DE CASSO y Romero, Ignacio. **Diccionario de derecho privado.** (s.e.), (s.f.)



Diccionario de derecho usual. Cabanellas, Guillermo. ed. revisada, actualizada y ampliada por Luis Alcalá, Lamora y Castillo Heliarta. Buenos Aires, Argentina, (s.e.), 1979.

Enciclopedia jurídica. González, Carlos Emerito Dr Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina, (s.e.), (s.f.)

ENRIQUE MARTINEZ, Useros. **Derecho administrativo.** 9ª. ed. corregida y aumentada. EISA, 1968.

ERCOLA, Héctor Jorge. **Derecho administrativo, compendio de derecho administrativo.** Buenos Aires, Ediciones Desalma. 1990. Volumen II.

FLORES GOMEZ GONZALEZ, Fernando. **Introducción al estudio del derecho.** México. Ed: Pornía. 1990.

FRAGA, Galindo. **Derecho administrativo.** Argentina, Ed: Pornía, S.A., México, 1963.

GARAFOLO, Rafael. **El delito como fenómeno social.** Traducido por F. Lombardía Sánchez. Madrid, Ed: La España Moderna. (s.f.)

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho.** México, D.F. Ed: Pornía, S.A., 1971.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. **La definición del derecho.** Ensayo de Perspectivismo Jurídico, Centro de Estudios Filosóficos de la Universidad Nacional de México México. Ed: Stylo, 1948.

GARCIA R., Alberto. **Teoría, métodos y técnicas en la investigación social, colección técnica.** Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Publicaciones, Guatemala, junio 1979.

GARCIA VALLS, Germán. **Elementos de derecho civil, penal y administrativo.** (s.e.), (s.f.)



GARRIDO FALLA, Fernando. **Tratado de derecho administrativo**. Volumen II, Parte General. Conclusión 5ª. Ed.. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1974.

GORDILLO, Agustín. **Introducción al derecho administrativo** (s.e.), (s.f.)

<http://173.204.166.101/noticias/comunitario/>, (Consultado el 15 de septiembre de 2014)

<http://elquetzalteco.com.gt/quetzaltenango/>, (consultado el 13 de septiembre de 2014).

<http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/este-ano-se-han-emitido-260-multas-transporte-extraurbano>, (Consultado el 14 de septiembre de 2014)

<http://www.muniguate.com/index.php/transmetro/85-temas/5402-dictamentecnico>,
(Consultado el 14 de septiembre de 2014)

http://www.pdh.org.gt/noticias/noticias-destacadas/item/3098-imponen-sanciones-a-pilotos-del-transporte-extraurbano.html#.VCDBR_I5Oc4. (Consultado el 14 de septiembre de 2014).

http://www.prensalibre.com/noticias/Entran-vigor-multas-drasticas_0_1055894440.html,
(consultado el: 12 de septiembre de 2014)

MARIENHOFF, Miguel S. **Tratado de derecho administrativo**. Tomo I. Teoría General. Cuarta ed., actualizada. Buenos Aires, Argentina, Ed: Abeledo Perrot. (s.f.)

MARTINEZ MORALES, Rafael I. **Derecho administrativo**. Primer Curso, Colección Textos Jurídicos Universitarios, (s.l.i.), Ed: HARLA, (s.f.)

MARTINEZ MORALES, Rafael I. **Derecho administrativo**. Segundo Curso. México. Ed: HARLA. 1991.

MONROY CALRA, Marco Gerardo. **Introducción al derecho**. 6ª. ed. Bogotá, Colombia. Ed: TEMIS Librería, 1983



MOTO SALAZAR, Efraín. **Elementos de derecho**. Trigésima Quinta ed. México, Ed: Pernía, S.A, 1989.

MOTO SALAZAR, Efraín. **Elementos de derecho**. Editorial Pornía, S.A. Trigésima Quinta ed. México 1989

PENICHE BOLMO, Francisco J. **Introducción al estudio del derecho**. Séptima ed. Ed: Pornía. México 1984.

RECANSENS SICHES, Luis. **Introducción al estudio del derecho**. México. Ed: Pornía, S.A., 1981.

ROJIRIA VILLEGAS, Rafael. **Introducción al estudio del derecho**. 2ª. ed. México. Ed: Pornía, S.A. 1967.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo doctrina legislación y jurisprudencia**. 8ª. ed., México. Ed: Pornía. 1977

Tratado de derecho administrativo. Volumen I. Parte General. 4ª. ed. Madrid. Ed: Instituto de Estudios Políticos.1966.

VILLEGAS LARA, René Arturo. **Introducción al estudio del derecho**. (s.l.e.), (s.e.), (s.f.).

Legislación:

Constitución Política de República de Guatemala .Asamblea Nacional Constituyente, 1985.

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

Reglamento de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera. Acuerdo Gubernativo No. 893-92 de fecha 17 de noviembre de 1992.



Reglamento de Transporte Extraurbano. Decreto No. 42-94 de fecha 3 de febrero De 1994.

Reglamento de Transporte Extraurbano de Pasajeros Por Carretera. Acuerdo Gubernativo número 289-2011 de fecha de 2011