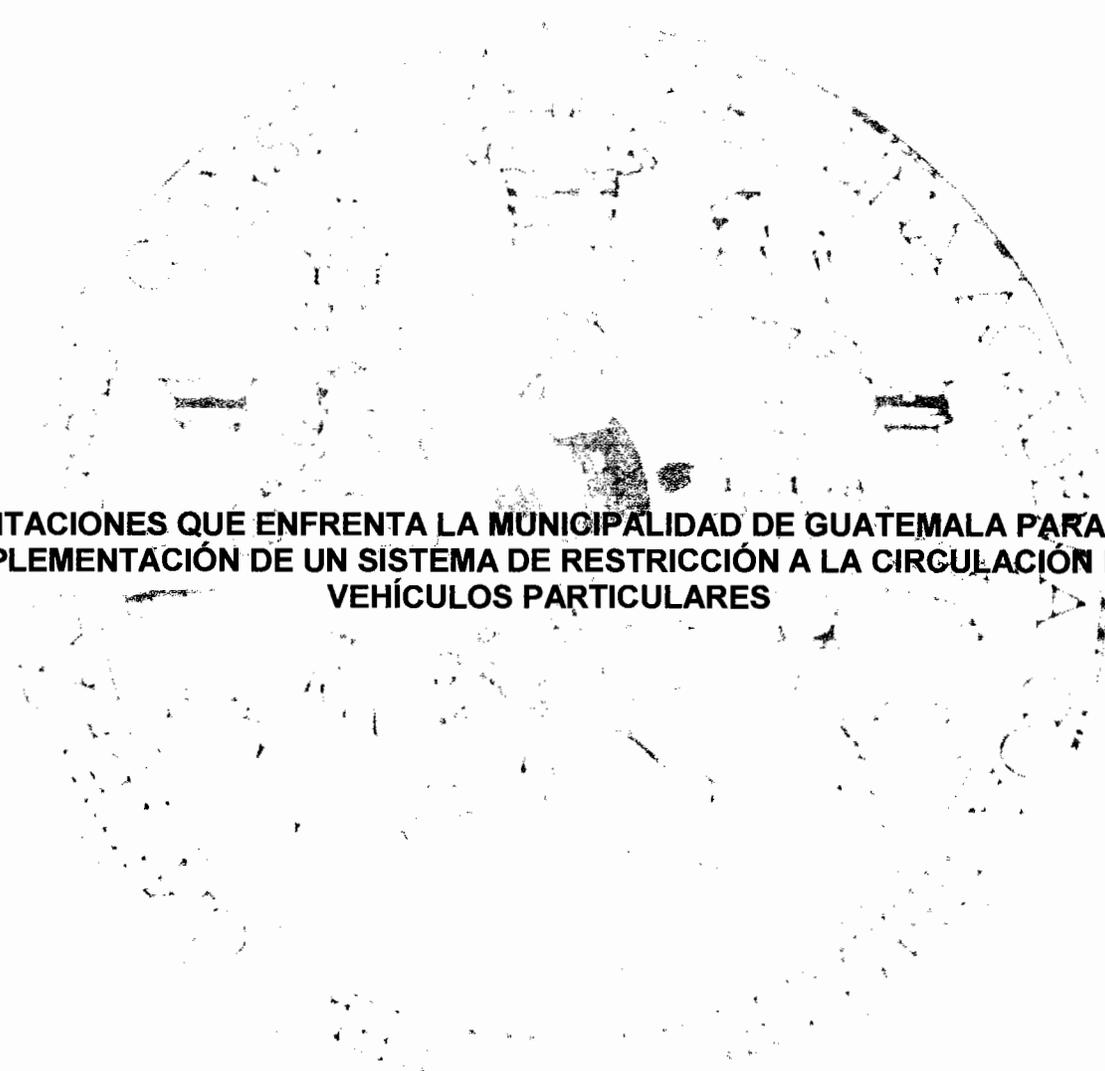


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



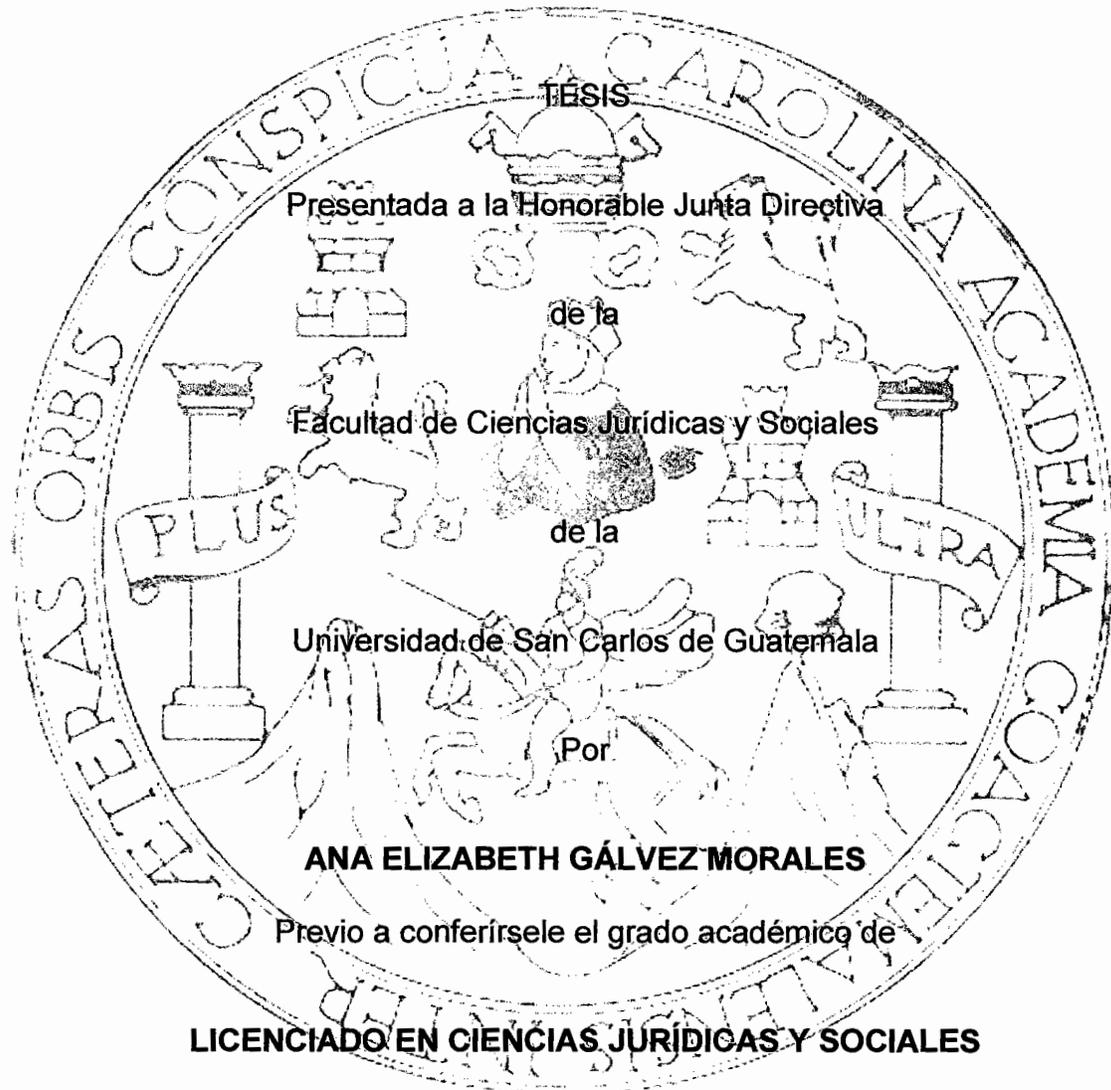
**LIMITACIONES QUE ENFRENTA LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA PARA LA  
IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE RESTRICCIÓN A LA CIRCULACIÓN DE  
VEHÍCULOS PARTICULARES**

**ANA ELIZABETH GÁLVEZ MORALES**

**GUATEMALA, MARZO DE 2015**

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

**LIMITACIONES QUE ENFRENTA LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA PARA LA  
IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE RESTRICCIÓN A LA CIRCULACIÓN DE  
VEHÍCULOS PARTICULARES**



y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, marzo de 2015

**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:	Lic.	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.	Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera fase:**

Presidente:	Lic.	Adolfo Vinicio García Méndez
Vocal:	Lic.	Hansy Paolo García Arizandieta
Secretaria:	Licda.	María Esperanza Abac

**Segunda fase:**

Presidente:	Lic.	Raúl Antonio Castillo Hernández
Vocal:	Licda.	Evelyn Malú Hernández Pineda
Secretario:	Licda.	Adela Lorena Pineda Herrera

**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).



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,  
 04 de julio de 2014.

Atentamente pase al (a) Profesional, ANNABETHSY ZURAMA LEONARDO SOTO  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
ANA ELIZABETH GÁLVEZ MORALES, con carné 200311912,  
 intitulado LIMITACIONES QUE ENFRENTA LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA PARA LA IMPLEMENTACIÓN  
DE UN SISTEMA DE RESTRICCIÓN A LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS PARTICULARES.

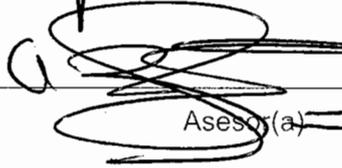
Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

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

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

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

Fecha de recepción 11 / 07 / 2014 . f)

  
 Asesor(a)



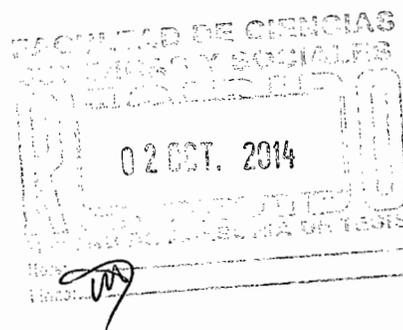
Licda. Annabethsy Zurama Leonardo Soto  
Abogada y Notaria

---



Guatemala 29 de septiembre de 2014

Doctor:  
Bonerge Amílcar Mejía Orellana  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Presente.



Respetable Jefe de la Unidad de Tesis:

En atención al nombramiento como Asesora de Tesis de la Bachiller **ANA ELIZABETH GÁLVEZ MORALES**, de fecha cuatro de julio de dos mil catorce, me dirijo a usted, haciendo referencia a dicho nombramiento, con el objeto de informar sobre mi labor y oportunamente procedo a emitir el Dictamen correspondiente, y habiendo asesorado el trabajo encomendado,

EXPONGO:

1. Respecto al nombre del trabajo de tesis, se nomina de la siguiente manera: **“LIMITACIONES QUE ENFRENTA LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE RESTRICCIÓN A LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS PARTICULARES.**
2. Es de indicar que el contenido científico del trabajo realizado es de carácter jurídico dentro del ámbito del Derecho Administrativo, en el cual se desarrolla un estudio jurídico doctrinario de las figuras de autonomía municipal, ordenanzas del Concejo Municipal, las facultades legislativas del municipio, restricciones vehiculares, el principio de libertad de locomoción, y los indicadores estadísticos en materia demográfica en cuanto a la cantidad de vehículos que transitan diariamente en la Ciudad de Guatemala.
3. El trabajo desarrollado llena los requisitos de la investigación realizada, se hizo uso de los métodos de análisis, sintético, y comparativo, así como la utilización de técnica de investigación bibliográfica y entrevista, los cuales fueron aplicados adecuadamente, lo que dio como resultado la obtención de la información necesaria y objetiva para la elaboración, redacción y presentación final, del presente trabajo.



4. En cuanto a la conclusión discursiva comparto el argumento del autor, pues la misma está elaborada y fundamentada de acuerdo al contenido del trabajo de investigación. La bibliografía utilizada fue la correcta, en virtud de que fue base para la estructuración del trabajo de investigación.

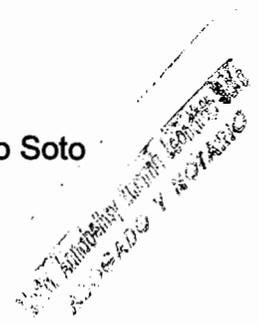
Declaro expresamente que no soy pariente de la bachiller **ANA ELIZABETH GÁLVEZ MORALES**, en los grados de ley, para los efectos correspondientes.

Por tal motivo considero que el trabajo de tesis correspondiente llena todos los requisitos que exige el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que resulta procedente extender el presente **DICTAMEN FAVORABLE**, por lo que se deberá nombrar oportunamente el revisor respectivo, impresión y el Examen Público de Tesis.

Con mis más altas muestras de respeto, soy de Usted su deferente servidora.

Atentamente:

Licda. Annabethsy Zurama Leonardo Soto  
Abogada y Notaria  
Colegiada 6,755





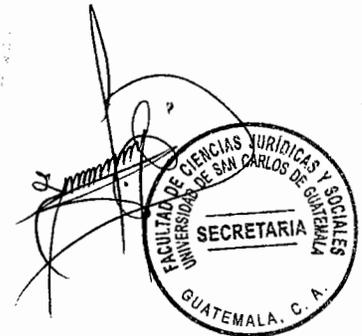
**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 26 de enero de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante ANA ELIZABETH GÁLVEZ MORALES, titulado LIMITACIONES QUE ENFRENTA LA MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE RESTRICCIÓN A LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS PARTICULARES. 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:** Padre, todopoderoso, porque a Él sea la honra y la gloria por siempre.
- A MARIA SANTÍSIMA:** Madre Celestial, por ser la benefactora de cada triunfo de mi vida.
- A MI ESPOSO:** Erick Girón. Por todo tu apoyo, sin el cual no habría sido capaz de lograrlo. Por ser el compañero ideal, mi mejor amigo y el mejor padre.
- A MI HIJO:** Por ser la mayor bendición de mi vida, la más bella motivación y la razón de mi esfuerzo. Que sea este un ejemplo de perseverancia para tu vida.
- A MI MADRE:** Por haberme dado la vida, agradecida estoy, por tus desvelos y tu inquebrantable actitud positiva.
- A MIS HERMANOS:** Gilberto y Claudia, gracias por su ejemplo, apoyo y cariño.
- A MIS SOBRINOS:** Jim, Ian y Eathan, son únicos, un regalo precioso.
- A MIS SUEGROS:** Por recibirme en su vida, y hacerme parte de su hermosa familia.



**A MIS CUÑADOS:** Rudy y Vicky por todo su cariño y por regalarme todos esos momentos de alegría.

**A MI FAMILIA:** Los Gálves, Estrada, Torres, Rubio, Girón, Velásquez. Eternamente agradecida por tener a tantas personas maravillosas en mi vida, los llevo a todos en mi corazón. Este esfuerzo es también para ustedes.

**A MI ASESORA:** Licenciada Annabethsy Leonardo, humildemente agradecida por su ayuda.

**A MI REVISOR:** M.A. William López Morataya, agradecida por su eficiencia y academia.

**A MIS AMIGOS Y AMIGAS:** Los de siempre, los de ahora, y los que vendrán a mi vida, especialmente a Mynor Motta, Christian Mauricio, Faviola Mancio y Sivil Mancio, son una bendición.

**DEDICATORIA ESPECIAL:** Con todo el amor de mi corazón dedico este triunfo a mi padre **Ediee Gilberto Gálvez**, pues sin su sacrificio diario, no habría sido posible esta victoria en mi vida. Todo el fruto de mi esfuerzo es para honrarte adorado padre, seas por siempre bendecido, te amo.

**A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, porque en sus aulas, se encuentran los mejores momentos de mi juventud.

**A:** La gloriosa, autónoma, y tres veces centenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, Conspicua entre las otras.



## PRESENTACIÓN

El presente trabajo de investigación, contiene un análisis doctrinario que describe las limitaciones legales que enfrenta la Municipalidad de Guatemala para la implementación de sistemas que restrinjan la circulación de vehículos particulares que se dirigen diariamente a la Ciudad de Guatemala, mediante el estudio de los conceptos de autonomía, coercitividad y facultades legislativas que a la Municipalidad de Guatemala le son conferidos por la Constitución Política de la República de Guatemala, y que se estudian mediante la aplicación de las doctrinas y principios del derecho Administrativo.

El ámbito territorial de estudio de la presente investigación se encuentra limitado al área de la Ciudad de Guatemala, y por ser una investigación doctrinaria y eminentemente descriptiva, el ámbito espacial no es susceptible de delimitación específica. En cuanto al ámbito temporal de estudio en el presente tema de investigación, he considerado delimitarlo a los últimos cinco años, tiempo en el cual ha aumentado significativamente el problema del tránsito vehicular.

La excesiva carga vehicular que diariamente se dirige a la Ciudad de Guatemala, constituye uno de los problemas más importantes de la sociedad guatemalteca, y tiene repercusiones diversas, que van desde el impacto ambiental hasta el económico, por ello, es necesario determinar las razones que han limitado a la Municipalidad de Guatemala a implementar soluciones viables como restricciones a la circulación de vehículos particulares. Por ello, considero que el aporte que puede obtenerse con la presente investigación, es el de encontrar alternativas que permitan una mejoría en el tránsito de vehículos en la urbe.



## HIPÓTESIS

La municipalidad de Guatemala en ejercicio de su facultad coercitiva, conferida por el poder estatal, puede implementar sistemas restrictivos a la circulación de vehículos particulares en sus principales vías de acceso, sin embargo el problema del “sobre congestionamiento vial” subsiste y no existe, en apariencia, forma alguna de ejecutar sistemas restrictivos que aminoren el problema.

Mediante la aplicación de ordenanzas y reglamentos que faculten a la municipalidad, a ejercitar medidas de restricción en uso de sus facultades coercitivas, así como una correcta interpretación del derecho a la libre locomoción, podrían llegar a crearse e implementarse mecanismos reales de restricción vehicular.

En la presente investigación, se presentan tantas variables como limitantes encuentra la municipalidad de Guatemala tiene para solucionar el problema planteado. Ya que no es posible realizar en el plazo fijado para concretar el presente estudio, cualquiera de las posibles soluciones propuestas, la hipótesis se inicia y se plantea como de variable múltiple y descriptiva, pues el análisis del problema será eminentemente doctrinario.



## COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

El método de comprobación de la hipótesis empleado en el presente estudio, de conformidad con la teoría general de la investigación científica, fue la contrastación, empleada durante el desarrollo de la investigación la cual se realizó conforme al método sintético.

Dentro de las técnicas de investigación empleadas durante el desarrollo del presente estudio científico, pueden mencionarse la recopilación bibliográfica, el análisis y comparación de leyes, y la entrevista.

La hipótesis planteada en este estudio, presenta variables múltiples y es parcialmente comprobable, en el sentido de que fue posible la determinación de las limitantes que la municipalidad de Guatemala enfrenta, para la implementación de sistemas restrictivos a la circulación de vehículos particulares como variables en la hipótesis, igualmente, no es posible comprobar que este tipo de ordenanzas municipales, serian la solución potencial al problema del tránsito en la Ciudad de Guatemala y el impacto ambiental que este tiene.



## ÍNDICE

Pág.

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

### CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo .....	1
1.1. Orígenes del derecho administrativo .....	1
1.2. Función del derecho administrativo .....	2
1.3. Administración pública .....	3
1.3.1. Ámbito jurídico de la administración pública .....	4
1.3.2. Elementos de la administración pública .....	4
1.3.3. Principios fundamentales de la administración pública.....	5
1.4. Sistemas de la administración pública .....	6
1.4.1. Sistema de concentración y centralización .....	7
1.4.2. Sistema de desconcentración administrativa .....	8
1.4.3. Sistema de descentralización.....	9
1.4.4. Autonomía .....	10
1.5. Sistemas de control administrativo .....	12
1.5.1. Control técnico, de oficio o a petición.....	13
1.5.2. Control interno .....	14
1.6. La policía administrativa y el poder de policía de la administración pública y el intervencionismo estatal .....	14
1.6.1. La policía administrativa .....	15
1.6.2. El poder de policía .....	15
1.6.3. El intervencionismo estatal.....	16



## CAPÍTULO II

	<b>Pág.</b>
2.1. La administración municipal .....	19
2.1.1. Elementos del municipio.....	20
2.1.2. Requisitos para la formación del municipio.....	25
2.2. Autonomía municipal .....	28
2.3. Facultades legislativas del municipio y la emisión de restricciones (os acuerdos, reglamentos, ordenanzas y resoluciones .....	31
2.4. Las sanciones .....	32

## CAPÍTULO III

3. Órganos administrativos.....	35
3.1. El Concejo Municipal .....	36
3.2. El alcalde.....	42
3.3. Juzgado de asuntos municipales.....	44
3.4. La policía municipal .....	45

## CAPÍTULO IV

4. Régimen constitucional del municipio .....	47
4.1. Los principios constitucionales y la autonomía del municipio .....	51
4.1.1. Principio de legalidad .....	51
4.1.2. Principio de juricidad .....	52
4.1.3. Autonomía municipal.....	53
4.2. Principio de protección a la libre locomoción y su aplicación.....	53
4.3. La restricción a la circulación de vehículos como necesidad colectiva....	56



## CAPÍTULO V

Pág.

5. Análisis de la legislación internacional que regula la creación e implementación de sistemas restrictivos a la circulación de vehículos particulares y su impacto social.....	59
5.1. Antecedentes históricos.....	59
5.2. Clases de restricción a la circulación vehicular.....	60
5.2.1. Reglamentarias .....	61
5.2.2. Por racionamiento del espacio vial.....	62
5.2.3. Por tarifas viales de congestión .....	63
5.2.4. Por comercio de derechos de circulación .....	64
5.3. Legislación internacional en materia de restricción vehicular .....	64

## CAPÍTULO VI

6. Limitaciones al poder coercitivo de la municipalidad de Guatemala en cuanto a la falta de aplicación de restricciones a la circulación de vehículos.....	71
6.1. Limitaciones jurídicas.....	73
6.2. Limitaciones técnicas.....	75
6.3. Limitaciones administrativas.....	77
6.4. La implementación de sistemas de restricción vehicular como virtual solución al problema de la saturación del tránsito vehicular hacia la ciudad de Guatemala.....	79
6.4.1 Indicadores estadísticos.....	79
6.4.2. Posibilidad de aplicar un sistema de restricción a la circulación de vehículos particulares mediante la emisión de ordenanzas municipales.....	82
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>85</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>87</b>



## INTRODUCCIÓN

La presente investigación, se basa en el estudio del uno de los problemas sociales que más afecta a los vecinos del municipio de Guatemala, así como también, a quienes no siéndolo, se ven afectados por el excesivo congestionamiento del tránsito vehicular, en las principales vías de acceso a la ciudad de Guatemala y en la detección de todas aquellas limitaciones que la municipalidad de Guatemala enfrenta, para la implementación de sistemas restrictivos a la circulación de vehículos particulares, como medio esencial de solución al problema de la deficiencia en la movilidad vehicular en aquel lugar.

El objetivo principal del presente estudio, es determinar aquellas razones que obstan a la municipalidad de Guatemala, a emitir mediante ordenanzas, restricciones a la circulación vehicular de automotores particulares, con el fin de mejorar la calidad del tránsito en la ciudad de Guatemala; asimismo, son objetivos específicos de la investigación, definir, analizar y comprender doctrinalmente las instituciones más importantes que rigen al gobierno municipal, desde la perspectiva del derecho administrativo, tales como: la autonomía municipal, los órganos municipales, el intervencionismo estatal o policía administrativa, la legislación internacional y las ordenanzas municipales.

Este trabajo de investigación, está conformado por seis capítulos que analizan doctrinal y estadísticamente el problema de las limitaciones jurídicas, técnicas y administrativas que enfrenta la municipalidad de Guatemala para la implementación de sistemas restrictivos de circulación de vehículos particulares en la ciudad de Guatemala, siendo estos: el capítulo uno, derecho administrativo y sus principales instituciones; el capítulo dos, la administración y la autonomía municipal; el capítulo tres, órganos administrativos municipales; el capítulo cuatro, régimen constitucional de la municipalidad y el principio de libertad de locomoción; el capítulo cinco, análisis de la legislación internacional que regula la aplicación de



sistemas de restricción a la circulación vehicular y su impacto social; el capítulo seis, limitaciones específicas que enfrenta la municipalidad de Guatemala para la implementación de sistemas restrictivos a la circulación de vehículos.

Durante el desarrollo del presente estudio, se pueden comprender los alcances que la autonomía municipal y el poder coercitivo que constitucionalmente tiene el municipio y son fundamentales, para el planteamiento de posibles soluciones al problema.

Mediante la recopilación de datos, tanto estadísticos como doctrinarios, se hizo posible el reconocimiento del problema principal; asimismo, del análisis jurídico y de la documentación obtenida, fue posible establecer los distintos tipos de limitaciones que enfrenta la comuna capitalina, para emitir ordenanzas que regulen restricciones a la circulación de vehículos particulares, en el perímetro que ocupa el territorio de la Ciudad de Guatemala.

A lo largo de cada uno de los capítulos que comprenden la presente investigación, se podrá reconocer y analizar desde el punto de vista doctrinario, tanto el problema del tránsito en la ciudad de Guatemala, las limitaciones que la municipalidad de Guatemala enfrenta en la solución del congestionamiento vial, y las posibles alternativas, que son jurídicamente válidas, que podría la comuna capitalina adoptar con el fin de contrarrestar los efectos ambientales, sociales, médicos y psicológicos que resultan de la excesiva carga vehicular en las vías de acceso a la ciudad de Guatemala.



## CAPÍTULO I

La presente investigación estudia el problema de las limitantes que enfrenta la municipalidad de Guatemala para la implementación de un sistema de restricción a la circulación de vehículos particulares, por lo tanto el sustento jurídico y doctrinal del presente estudio versa dentro del contenido que atañe a la ciencia del derecho Administrativo, por ello dentro del presente apartado y a manera de antecedentes se abordan los conceptos más importantes de esta rama del Derecho.

### **1. Derecho administrativo**

El derecho administrativo, como concepto general es una rama de la ciencia del Derecho que pertenece a su vez a la subdivisión del derecho público, y al ser una ciencia, cuenta con sus propias doctrinas, principios y normas cuyo objeto es el análisis y el estudio de la administración pública, así como también la organización de las instituciones públicas, sus funciones y atribuciones, y por último la relación interinstitucional y los mecanismos de control creados por las leyes en Guatemala.

#### **1.1. Orígenes del derecho administrativo**

En anteriores estadios de la humanidad, aun y cuando el Derecho ya era considerado una ciencia per sé, el derecho administrativo, no fue más que una ramificación dentro del amplio universo del derecho civil; para algunos autores el origen del derecho Administrativo se produce en Francia, y como consecuencia de la Revolución francesa.



El profesor de derecho administrativo Jorge Mario Castillo, explica en su obra que el origen del derecho administrativo no depende de la existencia o no de administración pública como tal, debido a que en la actualidad no existen países que no cuenten con órganos administrativos específicos, sino dependerá de: “la separación de la autoridad administrativa de la judicial... se refiere a que una autoridad (la judicial) se aplique a los particulares y otra (la administrativa), a la administración. Al producirse dicha separación, los conflictos y las controversias en las que se implique la administración pública... ya no se plantearán en los tribunales civiles.... Sino en tribunales administrativos.”<sup>1</sup>

## **1.2. Función del derecho administrativo en Guatemala**

La función general del derecho administrativo, radica específicamente en el estudio, aplicación y creación de la reglamentación administrativa, como base jurídica de la administración pública, y debido a que la fuente principal de esta rama del derecho es la ley, entonces la aplicación de las leyes de orden constitucional y ordinarias también son función específica del derecho administrativo guatemalteco; puesto que en las mismas se regulan además de los procedimientos administrativos específicos, la organización del Estado y de las instituciones que lo conforman.

Se puede entender entonces que el derecho administrativo, tiene una función de suma importancia debido a que en la aplicación de los principios que lo rigen, y en el estudio de las doctrinas que lo desarrollan, podrá comprenderse de manera científica la

---

<sup>1</sup> Castillo, Jorge Mario. **derecho administrativo guatemalteco**. Tomo I. Pág. 21.



actividad que desarrolla el Estado de Guatemala, a través de sus organismos e instituciones administrativas tanto dependientes del gobierno central tales como las instituciones y órganos centralizados, así como las instituciones autónomas y privadas, que serán objeto de estudio en el apartado específico de la presente investigación.

### **1.3. Administración pública**

La administración en términos generales es un proceso, y como todo proceso, es una sucesión de etapas concatenadas y ordenadas, que ejecutan procedimientos específicos que se basan en la planificación, coordinación, organización, dirección y control. El término administración pública, hace alusión a todos los procesos y actividades que desarrollan los órganos administrativos del Estado a través de sus instituciones, en concordancia a un orden establecido y en cumplimiento de las leyes y reglamentos específicos a cada materia.

La administración pública puede definirse como: “el conjunto de Órganos Administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (Bienestar General), a través de los Servicios Públicos (que es el medio de que dispone la Administración Pública para lograr el bienestar General), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo”<sup>2</sup>(sic)

---

<sup>2</sup> [http:// www. estuderecho.com.gt](http://www.estuderecho.com.gt). Consulta (06 de julio de 2014.)



### **1.3.1. Ámbito jurídico de la administración pública**

La administración pública en Guatemala, se organiza y desarrolla, bajo la estricta observancia del orden jerárquico que proviene de las leyes mismas, siendo la ley de mayor rango la Constitución Política de la República de Guatemala, seguida de las leyes ordinarias, los reglamentos y las disposiciones administrativas (acuerdos, resoluciones, ordenanzas, circulares, y otras). Bajo esta gradación jerárquica, los órganos administrativos ejecutan las actividades propias, para la consecución de sus fines, que deben ser de beneficio colectivo de manera general, como fin primordial del Estado.

Ahora bien, para estudiar la administración pública del Estado de Guatemala, y entender las funciones que cada organismo e institución desempeña, ha quedado claro que deben aplicarse las doctrinas y los principios, que desarrolla el derecho Administrativo y asimismo, también deben aplicarse las normas jurídicas especializadas tales como el derecho tributario, derecho informático, derecho económico, entre otras, que regulan cada una de las actividades en las que el Estado interviene.

### **1.3.2. Elementos de la administración pública**

La administración pública, para su correcto funcionamiento, se vale de distintos elementos, que varían de acuerdo a cada autor, pero mencionaré aquellos que considero más importantes: El elemento subjetivo, es decir, el órgano administrativo; el elemento objetivo es la actividad que ejecuta o desarrolla el órgano administrativo; el



elemento teleológico o finalista, que no es nada más que la finalidad que pretende lograr el Estado a través del órgano administrativo; y por último el elemento material, que es el medio o los medios de los cuales la administración dispone para la llevar a cabo su finalidad y propósitos.

### **1.3.3. Principios fundamentales de la administración pública:**

La administración pública en Guatemala, ejerce su actividad, bajo la observancia obligatoria de las normas y en concordancia con los principios constitucionales de legalidad y juricidad. En el principio de legalidad, lo importante es la observancia de la norma legal que es el único medio por el cual se puede autorizar al funcionario para poder actuar, encuentra su fundamento legal en el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Principio de juricidad contenido en el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual consiste en la aplicación de la norma a un caso concreto, que en Guatemala será del conocimiento, trámite y ulterior resolución de un tribunal con jurisdicción especializada en materia administrativa, que se extiende a todas las instituciones de la administración pública.



#### **1.4. Sistemas de organización de la administración pública: Centralización, descentralización y autonomía**

Antes de explicar los sistemas de organización de la administración pública, considero importante analizar la forma en que se organiza el Estado de Guatemala, específicamente el Organismo Ejecutivo, que es el ente encargado de las funciones políticas y administrativas del gobierno, por ello, es necesario recurrir a la Constitución Política de la República de Guatemala, que en su Artículo 182 regula que: “El Presidente de la República es el jefe del Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo... El Presidente de la República, juntamente con los ministros, viceministros, y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo...”

Del análisis del artículo Anterior, puede entenderse que la administración pública en Guatemala, se organiza bajo un estricto orden jerárquico, delimitado por la Constitución Política de la República de Guatemala, siendo la máxima autoridad administrativa, el presidente de la República, seguido por los ministros y viceministros de Estado, y por último los demás funcionarios públicos.

Los sistemas de organización de la administración pública en Guatemala, constituyen las formas mediante las cuales, el organismo ejecutivo estructura los órganos e instituciones que lo integran, con el propósito de cumplir con sus finalidades, y consisten en otorgar a cada una de las instituciones una cierta unidad de acción, dirección y ejecución, en la medida en que se haga necesario para la consecución de los fines para los que han sido creadas. Según sea otorgada mayor capacidad en



cuanto a la acción, dirección o ejecución, así será posible determinar el tipo de sistema al cual pertenece un órgano administrativo; asimismo, su calidad deberá ser otorgada por la ley ordinaria u orgánica por medio de la cual ha sido creado, en cumplimiento de los principios de legalidad y juridicidad, contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Los sistemas de organización de la administración pública son el de concentración o centralización, desconcentración, descentralización y autonomía.

#### **1.4.1. Sistema de concentración o centralización**

El sistema de concentración o centralización, consiste en que la estructura de los órganos administrativos se encuentra rígidamente subordinada a una sola unidad de mando siendo esta el gobierno central. Se caracteriza por la existencia de un superior jerárquico que ejercerá el control y será el responsable de la relación de subordinación que exista de acuerdo a la estructura del órgano administrativo, y por último su característica primordial radica en la ejecución del poder de acción, ejecución y de mando (poder técnico administrativo) y el poder de decisión (poder político) que se encuentran centralizados en la misma persona, es decir, el superior jerárquico es quien ejerce a su vez el poder técnico, administrativo y político.

Algunas de las ventajas de la centralización son que derivado de la característica de la unidad de mando, puede ejercerse el poder político o de decisión con mayor alcance, es decir a todo el territorio guatemalteco, la segunda ventaja radica en que los procesos administrativos que se realizan bajo este sistema, son todos iguales, es decir se rigen



bajo una estricta uniformidad, lo que lleva a la siguiente ventaja, al ser todos los procesos uniformemente reglados, la tramitación es económica y por último, al encontrarse concentrados y uniformes todos los procesos, es posible una mejor y más efectiva fiscalización de los actos de la administración pública.

Por otro lado, dentro de sus desventajas se encuentran, la dependencia absoluta del superior jerárquico, que deriva en una centralización burocrática, lo que lleva a una segunda y muy marcada desventaja, que radica en lo engorroso de los trámites al tener el mismo órgano administrativo que responder a la demanda de todos los procesos para los que se encuentra facultado resolver, en todo el territorio de la República de Guatemala, lo que los hace ineficientes.

La centralización en Guatemala tiene sustento en la ley, debido a que en su mayoría, los órganos de la administración pública se organizan bajo este sistema, siendo el fundamento legal más importante el Artículo 182 de la Constitución Política de la República de Guatemala que regula el orden jerárquico administrativo del Estado.

#### **1.4.2. Sistema de desconcentración administrativa**

Por desconcentración se entiende al sistema de la administración pública que tiende a la eliminación del centralismo, surgiendo como contraposición a la centralización y concentración, que pretende agilizar la toma de decisiones y evitar la burocracia en los procesos administrativos, en Guatemala la desconcentración ocurre mediante la emisión de acuerdos gubernativos, emitidos por la Presidencia de la República, por



medio de los cuales se otorgan facultades a determinados órganos que funcionan como unidades ejecutoras.

La desconcentración tiene por características principales, que en este sistema el superior jerárquico delega en uno de sus órganos la facultad de tomar algunas decisiones técnicas, aunque no las decisiones políticas, además los órganos que se encuentran bajo este sistema, pueden crear sus propios procesos eliminando el esquema de la uniformidad de la centralización, con lo que pueden agilizarse la tramitación de los proceso administrativos, regularmente los órganos administrativos desconcentrados se especializan en una sola materia, lo que hace que los procesos sean mucho más económicos.

Dentro de las desventajas que presenta este sistema se encuentra la proliferación de favores políticos en los procesos administrativos que como consecuencia produce el aumento en la burocracia, por lo que resultan ineficientes para los administrados.

### **1.4.3. Sistema de descentralización**

Por descentralización se entiende al igual que en la desconcentración, la delegación de poder de decisión que ostenta la autoridad jerárquica superior, y es transferido a una determinada entidad jurídica de derecho público.

La descentralización se caracteriza por que para su creación, debe emitirse una ley orgánica que regule sus funciones y atribuciones, en concordancia con lo que para el



efecto regula la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 134, gozan de independencia técnica, y relativa independencia política ya que continúan dependiendo del poder central, pero con ciertas atribuciones en cuanto al nombramiento y remoción de los cargos, y por último cuentan con entera independencia reglamentaria, es decir, tienen la facultad de emitir sus propios procedimientos escapando a la uniformidad propia de la centralización, y cuentan con sus propios estatutos de funcionamiento.

Las ventajas que brinda la descentralización son las de descongestionar el servicio estatal, pues su alcance rebasa los límites de la administración central, asimismo se modernizan los servicios por ser órganos especializados y no empíricos derivado de que para su creación se requiere la emisión de una ley orgánica y estatutos o reglamentación propia.

Las desventajas de la descentralización son las que provienen de la falta de uniformidad en los procesos, que generan desorganización y dan pie a la burocracia, asimismo existe manipulación política, derivado de las facultades de decisión encomendadas al órgano administrativo descentralizado.

#### **1.4.4. Autonomía**

Se entienden por entidades autónomas a aquellas que por designación de la Constitución Política de la República o por leyes ordinarias adquieren dicha calidad, y gozan de independencia tanto técnica y administrativa como política, tienen autoridades



propias, cuentan con la capacidad de autofinanciarse y cuentan con el reconocimiento de ser personas jurídicas.

Bajo el sistema de organización autónomo, las entidades administrativas adquieren un estado de independencia casi absoluto. En Guatemala la autonomía tiene diversos puntos de quiebre tales como la intervención del organismo ejecutivo en el nombramiento de los miembros de las Juntas Directivas de las entidades autónomas, asimismo en cuanto a la característica de patrimonio e ingresos propios que es relativa ya que al ser instituciones públicas, forman parte del presupuesto general del ingresos y egresos del Estado, lo que les otorga una autonomía relativa en cuanto a la independencia económica se refiere.

La autonomía en Guatemala se reconoce en la Constitución Política de la República, que en su Artículo 134 establece que: “El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado...”

En general las entidades autónomas son aquellas que la misma Constitución Política de la República de Guatemala refiere como tales en los Artículos 79, 82, 92, 100, 132, 253, siendo estas instituciones la Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA), la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG), el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), el Banco de Guatemala (BANGUAT), y las Municipalidades.



No obstante lo anterior pueden crearse entidades autónomas mediante decretos del Organismo Legislativo, supuesto contemplado igualmente por el Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que en su segundo párrafo establece: “La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República”.

De lo anterior entonces puedo asegurar que la autonomía es una calidad que solo puede otorgarse en los casos de suma necesidad para el cumplimiento de alguno de los fines del Estado, y para ello se necesita del voto favorable de la mayoría especial o calificada de los diputados del Congreso de la República de Guatemala, por lo tanto, se entiende que el legislador constitucional, ha observado en este carácter, de autonomía, una función eminentemente operativa y de servicio, la autonomía es entonces un concepto amplio y complejo, especialmente la que atañe al gobierno municipal, que será abordado desde todas sus perspectivas en el apartado correspondiente de la presente investigación.

#### **1.5. Sistemas de control administrativo:**

Los órganos de la administración pública, ejecutan acciones encaminadas a la consecución de un fin, empleando para ello los recursos que el Estado disponga a ese extremo, es decir, el qué hacer propiamente dicho de la administración pública, y en



ese proceso, deben ejecutarse las acciones y procedimientos establecidos de la manera prescrita en las leyes y los reglamentos creados a ese fin, sin embargo, es claro que existen ocasiones en las cuales los proceso pueden variar esta formas preestablecidas, y por ello, la administración pública se vale de mecanismos internos o externos que verifican el cumplimiento de las reglamentaciones existentes, algunos de los mecanismos de control administrativo son:

#### **1.5.1. El control administrativo, técnico, de oficio o a petición**

Es aquel encargado de vigilar que las tareas administrativas se realicen de conformidad con las normas establecidas, y es ejercido por órganos administrativos con cierta independencia de funciones siendo algunos de ellos los siguientes: control técnico: la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas; y de control de oficio: a la Contraloría General de Cuentas; y los de control a petición: al Procurador de los Derechos Humanos.

El control técnico consiste no solo en verificar el cumplimiento de las normas, sino proponer de manera científica y especializada los mecanismos de aplicación de la norma, el control de oficio, es aquel que se ejecuta a manera de fiscalización de los procesos en busca de anomalías cuyo fin es la substanciación de los errores, y por el último el control a petición es el que se realiza cuando a solicitud de un particular, una institución administrativa superior o igual o por el mismo órgano administrativo, para constatar el cumplimiento de las normas y reglamentos.



### **1.5.2. El control interno**

Es el que se realiza internamente dentro de la administración pública, por los órganos superiores sobre los subordinados. A su vez el control interno se subdivide en control directo, control judicial y control constitucional.

a. Control directo: Es el que ejercen los particulares sobre los actos de la Administración Pública a través de los Recursos Administrativos.

b. Control judicial: Este tipo de control es el que se ejercita ante los Tribunales de Justicia, cuando se ha agotado la vía de los recursos administrativos mediante el Proceso Contencioso Administrativo, o bien por medio del Proceso Económico Coactivo.

c. Control constitucional: El control constitucional lo lleva a cabo la Corte de Constitucionalidad y su propósito es única y exclusivamente que en la Administración Pública no se transgredan los actos, preceptos y garantías constitucionales contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala.

### **1.6. La policía administrativa, el poder de policía y el intervencionismo estatal de la administración pública**

Los conceptos de policía administrativa, poder de policía y el intervencionismo estatal, son muy afines en cuanto hacen todos alusión a una facultad coercitiva que la ley le



otorga a los órganos de la administración pública, los analizaré de manera individual con el fin de comprender la forma en que se manifiesta la coercitividad administrativa.

### **1.6.1. La policía administrativa**

La policía administrativa es en sí misma una actividad propia de la administración pública que consiste en restringir el ejercicio de algunas libertades individuales en beneficio del interés colectivo, pero siempre y cuando el Estado actúe bajo los parámetros permitidos en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Para el profesor Calderón Morales la policía administrativa es: “el medio coercitivo, por el cual se manifiesta el poder público de la administración, a través del Estado, limita los derechos, libertades y de propiedad, en beneficio del bienestar general o bien común a través de la amenaza y de la coacción, (la sanción administrativa).”<sup>3</sup> sic

### **1.6.2. El poder de policía**

No debe confundirse el término policía administrativa con el de poder de policía, ya que ambos denotan diferencias puntuales en cuanto a su ejercicio concreto. Por un lado se entiende por policía administrativa a una actividad concreta que ejecuta el Estado a través de la administración pública, y el poder de policía será entonces la manifestación del propio poder público que ejecuta el Estado con el fin de imponer a los particulares medidas o disposiciones que regulen sus actividades en un plano social.

---

<sup>3</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho Administrativo Parte Especial**. Página 277



El poder de policía es entonces el ejercicio de una función Estatal, en virtud de que el poder es único y recae en el pueblo quien lo delega, del cual se vale la administración pública para regular mediante ordenanzas o reglamentaciones, algunas actividades específicas de los particulares con la amenaza de una sanción coercitiva o pecuniaria.

El profesor Calderón Morales indica que: "...la facultad reglamentaria del ejecutivo queda limitada a puros procedimientos, recordemos que la competencia administrativa es con exclusividad de la Ley, es su principal característica"<sup>4</sup>sic.

De lo anterior se puede entender que finalmente el poder de policía que ejecuta la administración pública en Guatemala, solo puede tener un alcance reglamentario, en virtud que por la división de los Organismos del Estado, corresponde con exclusividad al Congreso de la República la facultad de legislar.

### **1.6.3. El intervencionismo estatal**

Este concepto, aunque aislado del tema principal de la presente investigación, no resulta absolutamente irrelevante por cuanto refleja el alcance del ejercicio del poder estatal hacia los particulares, aunque más encaminado a lo "patrimonial" y no a al ejercicio de determinados actos.

Guillermo Cabanellas citado por el profesor Calderón Morales, define al Intervencionismo Estatal como: "...el desapoderamiento o privación de la propiedad, por causa de utilidad pública o interés preferente, y a cambio de una indemnización

---

<sup>4</sup> **Ibíd.** Pág. 289



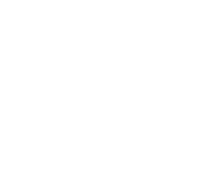
previa.”<sup>5</sup> Puede comprenderse, de la citada definición que el intervencionismo estatal opera mediante la facultad de expropiación que el Estado puede ejecutar en beneficio del interés social, es decir el intervencionismo estatal puede ser visto como el acto mismo de despojar al particular de su propiedad para satisfacer el interés colectivo.

Es importante destacar que aunque la Constitución Política de la República de Guatemala protege y garantiza el derecho de propiedad en el Artículo 39; también regula lo relativo al procedimiento de expropiación en su Artículo 40 indicando que procede “por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente señalados por la ley, y el bien afectado se justipreciará por expertos tomando como base su valor actual”. Debe notarse, que de esta norma puede entenderse que la indemnización deberá ser efectiva antes de la expropiación del bien, quedando prohibida la confiscación de bienes particulares a favor del Estado, excepto en el los casos de extinción de dominio, que deberá ser resuelta por un juez especializado del orden común.

Y es así como el Intervencionismo Estatal constituye la máxima expresión del poder coercitivo del Estado, que pueden manifestarse tanto como servidumbres administrativas; que son los derechos que se constituyen sobre cosas ajenas y las restricciones administrativas, que son prohibiciones o limitaciones impuestas a la propiedad de los particulares para la consecución del interés colectivo.

---

<sup>5</sup> *Ibíd.* Pág. 309





## CAPITULO II

### 2. 1. La administración municipal:

Si se toma como punto de partida el enunciado aristotélico de que los humanos somos animales sociales, se puede asegurar que el municipio es una de las manifestaciones más primarias de asociación humana, ya que el municipio es en síntesis, la unión de diversas comunidades que persiguen el bien de la colectividad.

“El municipio es uno de los pilares fundamentales de toda sociedad puesto que representa el segundo grado por las relaciones de vecindad que genera, el primer grado es la familia.”<sup>6</sup>

La importancia de la organización Municipal radica en principio en ser la máxima expresión de la descentralización de la administración pública, debido a que son los administrados quienes establecerán en la medida de las necesidades que acaezcan, los servicios públicos que la administración municipal deberá satisfacer, dentro de un gobierno propio, mediante autoridades y órganos designadas por la colectividad.

La prestación de los servicios más básicos, a los que la administración pública se obliga, es efectuada por la administración municipal, entonces dichos servicios podrán brindarse de manera más eficaz, pues se encuentran desligados de la administración pública central.

---

<sup>6</sup>Ibid. Pag. 167.

De las afirmaciones anteriores y en concordancia con el mandato constitucional contenido en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, puede definirse de forma legal al municipio al tenor del Artículo 2 del Decreto 12-2002 Código Municipal que regula: “El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

Atendiendo a la definición legal, el Decreto 12-2002, Código Municipal, es claro al establecer, tanto los elementos o características, así como las funciones de la organización administrativa municipal, dejando definido en absoluta claridad su finalidad primordial que es la realización del bien común de todos sus habitantes.

### **2.1.1. Elementos del municipio**

Son elementos, los fragmentos que componen una unidad, sin los cuales, dicha unidad no podría desenvolverse o ejecutar la función para la que ha sido creada.

Los Elementos del municipio, se encuentran regulados jurídicamente en el Artículo 8 del Decreto 12-2002, Código Municipal el cual establece: “Integran al municipio los elementos básicos siguientes:

- a) La población.
- b) El territorio.

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

Es necesario detenerse a explicar algunos de los elementos de mayor importancia, entendiéndose que todos los anteriormente mencionados son básicos e indispensables, sin embargo, existen algunos que tienen especial relevancia para el presente estudio.

#### **a. Población y territorio:**

La población es sin duda el elemento más importante de la administración municipal, debido a que sin elemento humano, el municipio, simplemente no puede existir.

“La agrupación comunal se inspira en objetivos sociales, como el de satisfacer las necesidades comunales, el mantenimiento de la paz y el orden, y en general los intereses de la colectividad.”<sup>7</sup> **sic**

En cuanto al elemento humano, el Decreto 12-2002, Código Municipal establece en el Artículo 11 : “La población del municipio está constituida por todos los habitantes de la circunscripción territorial.”

---

<sup>7</sup>**Ibid.** Pag. 177

La población, es entonces la esencia del municipio, constituido por todos sus habitantes o también denominados vecinos, reunidos en determinada circunscripción espacial, que deja en claro la estrecha relación existente entre población y territorio.

El territorio es el ámbito espacial del municipio y constituye el área geográfica en la cual se circunscribe el ejercicio de la administración municipal, asimismo es el espacio físico en el cual se asienta la población que puede ser único o divisible. El Artículo 23 del Decreto 12-2002, Código Municipal, define al respecto: “Distrito municipal es la circunscripción territorial en la que ejerce autoridad un Concejo Municipal. La circunscripción territorial es continua y por ello se integra con las distintas formas de ordenamiento territorial que acuerde el Concejo Municipal...”

En cuanto a la forma de división del territorio municipal, el autor Hugo Calderón Morales refiere que: “El territorio municipal no tiene específicas medidas, son de diversas superficies territoriales. Dentro del mismo municipio se encuentran otras subdivisiones territoriales, como: aldeas, caseríos, parajes, cantones, barrios, zonas, colonias, lotificaciones, parcelamientos... Y otras formas de ordenamiento territoriales definidas localmente.”<sup>8</sup>

Al respecto, el Artículo 22 del Decreto 12-2002, Código Municipal, establece: “Cuando convenga a los intereses del desarrollo y administración municipal, o a solicitud de los vecinos, el Concejo Municipal podrá dividir el municipio en distintas formas de ordenamiento territorial internas...”

---

<sup>8</sup>Ibid. Pag. 178

De lo anteriormente expuesto, puede analizarse que el territorio es el ámbito espacial del municipio, que puede dividirse administrativamente a conveniencia de la colectividad y es el área geográfica dentro de la cual se circunscribe el ordenamiento jurídico municipal y ejerce su autoridad el Concejo Municipal.

### **b. El Concejo Municipal**

Es el órgano encargado del ejercicio del poder municipal, atribución que es conferida por la ley, mediante el procedimiento de elección popular, en virtud de que el poder es delegado por el pueblo quien designa para su ejercicio a las autoridades. Las funciones, atribuciones y prerrogativas que asisten al Concejo Municipal, son otorgadas por la Constitución Política de la República de Guatemala, y las leyes ordinarias, y serán objeto de estudio en el apartado correspondiente de la presente investigación.

### **c. Ordenamiento jurídico municipal**

Es un elemento indispensable del municipio en tanto, es absolutamente necesario que para la existencia de un municipio, se requiere que exista población y territorio, y que las personas que conforman esa población y que decidan constituirse en la forma social denominada municipio, tendrán que cumplir con una serie de requisitos impuestos por la ley, en el caso de Guatemala, es entonces el procedimiento contenido en los Artículos 26 al 32 del Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal.



Asimismo, deberá regularse el ejercicio del poder y atribuciones del municipio, y su existencia obligatoria y las facultades coercitivas que le asisten, determinar las obligaciones de los vecinos, así como todas aquellas funciones que ejecute y la relación del municipio con otros municipios y en general con el Estado.

Al respecto, el profesor Hugo Calderón Morales, refiere que: “Se trata de un elemento esencial del municipio constituido por su Orden Jurídico específico, integrado en primer lugar, por supuesto, por la Constitución Política de la República de Guatemala, especialmente el Código Municipal, otras leyes aplicables al municipio, los reglamentos, las ordenanzas y los acuerdos de aplicación general y especial del concejo municipal, de observancia general en el ámbito del municipio.”<sup>9</sup>

#### **d. el patrimonio y la capacidad económica del municipio**

El patrimonio del municipio son los bienes que el municipio adquiere, primariamente por disposición constitucional contenida en el Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece: “El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en eel Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades.”

Igualmente constituye patrimonio del municipio los bienes adquiridos por donaciones, las concesiones, y los ingresos que se obtengan mediante la recaudación de arbitrios, contribuciones y préstamos.

---

<sup>9</sup>Ibíd Pag. 180

Por capacidad económica del municipio, según señala el profesor Hugo Calderón Morales, debe entenderse: “la capacidad que tienen los habitantes para aportar, a través de los arbitrios y tasas municipales para el sostenimiento operativo del ente municipal.”<sup>10</sup> **sic**

### **e. Elemento finalista**

También llamado elemento teleológico, constituye el fin que conlleva la creación y funcionamiento de la organización municipal, que no es más que la prestación de servicios que beneficien a la colectividad.

Al respecto el Profesor Hugo Calderón, sintetiza los fines del municipio así: “ Cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado...; ejercer y defender la autonomía municipal; impulsar el desarrollo; velar por la integridad del territorio; fortalecimiento de su patrimonio económico y preservación de su patrimonio natural y cultural; promover la participación sistemática, efectiva, voluntaria y organizada de sus habitantes.”<sup>11</sup>

### **2.1.2. Requisitos para la formación del Municipio**

Es necesario mencionar los requisitos que la legislación guatemalteca señala en el Decreto 12-2002, Código Municipal, para que pueda nacer a la vida jurídica, la

---

<sup>10</sup> **Ibid.** Pág. 180

<sup>11</sup> **Ibid.** Pág. 181.



asociación social constituida como municipio. De acuerdo con los que establece el Artículo 28 del mencionado cuerpo legal, para la creación del municipio se requiere:

a) Que tenga 20,000 habitantes o más;

La cifra que menciona el presente numeral, fue modificada por el Artículo 5 del Decreto número 22-2010 del Congreso de la República, quedando así, con 20,000 habitantes, ya que el artículo original requería únicamente de 10,000 habitantes.

b) Que pueda asignársele una circunscripción territorial para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos y posibilidades de desarrollo social, económico y cultural, dentro de la cual cuente con los recursos naturales y financieros que le permitan y garanticen la prestación y mantenimiento de los servicios públicos locales. Para lo expuesto, el Instituto Geográfico Nacional deberá emitir dictamen, en el que se definirán los límites del territorio del nuevo municipio;

c) Que la circunscripción municipal asignada al nuevo municipio no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio del cual se está separando. Respecto de dicha situación, los Ministerios de Ambiente y Recursos Naturales y de Finanzas Públicas, respectivamente, deberán emitir los dictámenes que señalen que no se perjudican dichos recursos;

d) Que exista infraestructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para el desarrollo del nuevo municipio. Para el efecto, el Concejo Municipal solicitará



dicho informe a la Oficina Municipal de Planificación del municipio del cual se segregará el nuevo municipio;

e) Que se garanticen fuentes de ingreso de naturaleza constante, lo que debe ser garantizado por el Concejo Municipal del cual se segregará el nuevo municipio;

f) Que se haya emitido dictamen técnico favorable por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Considerando los insumos técnicos y de información de las instituciones y dependencias pertinentes.”

Si analizamos, los anteriores incisos, se puede asegurar, que los requisitos necesarios para la creación del municipio que regula el Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República, Código Municipal, son aquellos mencionados como elementos indispensables del municipio, consistentes en población, territorio, orden jurídico, patrimonio y el elemento finalista.

Posteriormente a cumplir con todos los requisitos, se inicia con el trámite administrativo también regulado en el mencionado decreto, ante la Gobernación Departamental correspondiente, el Ministerio de Gobernación, y por último el Congreso de la República.



## **2.2. Autonomía municipal**

Como ya se explicó en el primer capítulo de la presente investigación, se entiende por autonomía, a la cualidad que permite a las entidades administrativas adquirir un estado de independencia casi absoluto, derivado de que el ente autónomo ostenta una personalidad jurídica, a partir de su creación; asimismo cuenta con la independencia para el nombramiento de sus autoridades, tiene capacidad económica y patrimonio propio y presta los servicios de manera independiente del gobierno central, dentro de la circunscripción territorial en la que se encuentra delimitado.

En Guatemala la autonomía tiene diversos puntos de quiebre, tales como la intervención del organismo ejecutivo en el nombramiento de los miembros de las Juntas Directivas de las entidades autónomas, asimismo en cuanto a la característica de patrimonio e ingresos propios que es relativa ya que al ser instituciones públicas, forman parte del presupuesto general del ingresos y egresos del Estado, lo que les otorga una autonomía relativa en cuanto a la independencia económica se refiere.

La Constitución Política de la República, regula en su Artículo 134 todo lo concerniente a la autonomía, estableciendo: “El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado.”

Del párrafo anterior se puede entender que la autonomía es una concesión especial que el Estado otorga o, como textualmente refiere, delega al ente municipal, la cual conlleva, la facultad de ejercer el poder y la soberanía que proviene de los



ciudadanos mediante el proceso de elección, para funcionar en su específica delimitación geográfica.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el segundo párrafo del referido Artículo establece: “La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.”

De lo anterior, podemos comprender la norma analizada en el apartado anterior, cuando al tenor del Artículo 28 del Decreto 12-2002, Código Municipal, se enumeran los requisitos necesarios para la creación del Municipio, entonces, en concordancia con la Constitución Política de la República de Guatemala, debemos entender que el Congreso de la República de Guatemala tiene a su cargo el conocimiento, análisis y reconocimiento del municipio, acción que deberá conceder en caso de absoluta necesidad, que al analizar la norma ordinaria, podemos llegar a la conclusión de que cuando más de veinte mil personas están resueltas a formar una nueva asociación social con fines de desarrollo, y cuentan con las condiciones geográficas y económicas para su auto sostenimiento, es probable que la prestación de los servicios básicos se haga con la mayor eficiencia, y las condiciones de vida mejoren notablemente para este grupo en específico.



Por último, en cuanto a la Autonomía Constitucional del municipio, el Artículo 134 de la Constitución Política de la República, regula en el párrafo tercero las obligaciones mínimas del municipio, y de otras entidades descentralizadas y autónomas, siendo entre otras:

“a) Coordinar su política, con la política general del Estado y , en su caso, la especial del Ramo a que correspondan;

b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado;

c) Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala.

d) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general.

e) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y

f) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo.”



Lo anteriormente expresado en la Constitución Política de la República de Guatemala, deja en claro que el ejercicio de la autonomía es relativo, en tanto se encuentra sujeto a la remisión de informes al órgano central de la administración pública, así como a la fiscalización por parte de los órganos de control creados para el efecto, establecidos como obligación mínimas para el ejercicio de las atribuciones del municipio.

Finalmente, la autonomía municipal es también regulada en el Decreto 12-2002, Código Municipal, establece que para su ejercicio y en concordancia con lo preceptuado en la Constitución Política de la República de Guatemala, el municipio es capaz de elegir a sus autoridades para ejercer mediante ellas el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial, emite sus ordenanzas y reglamentos y ejecuta las políticas generales y especiales del Estado, para la consecución de sus fines.

### **2.3. Facultades legislativas del municipio y emisión de restricciones (los acuerdos, reglamentos, ordenanzas y resoluciones)**

Para el análisis de la facultad legislativa del municipio, debemos partir del principio constitucional de reserva de ley, el cual indica que la acción de emitir leyes, y aún más específicamente leyes en materia fiscal, corresponde con exclusividad al Congreso de la República de Guatemala, contenido en los Artículos 171 inciso a y 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, entonces, es posible comprender



que las atribuciones delegadas al gobierno municipal en cuanto a la emisión de disposiciones reglamentarias, es relativa y se limita a disposiciones de carácter interno.

Sin embargo la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 253, deja en claro que es función del municipio atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios, y para esos efectos, emitirán ordenanzas y reglamentos respectivos, otorgando bajo esta premisa la facultad legislativa al Municipio, pero limitándola a la emisión exclusiva de reglamentos y ordenanzas.

La función legislativa del régimen municipal, encuentra fundamento legal ordinariamente en los Artículos 34 y 35 literales “e” e “i”, en los cuales se regulan como atribuciones propias del Concejo Municipal, las de emitir los reglamentos y ordenanzas internas para el funcionamiento de las oficinas municipales, asimismo la reglamentación correspondientes al control y evaluación de los servicios públicos municipales, y por último la emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales que tienen por objeto regular la prestación de los servicios, y el funcionamiento del municipio, con carácter obligatorio y de observancia general para los vecinos.

#### **2.4. Las sanciones**

En el tema de las sanciones, se debe entender que es la facultad conferida al órgano municipal de hacer valer las reglamentaciones y ordenanzas emitidas para observancia



y cumplimiento general, utilizando para ello su poder coercitivo o poder de policía del cual también se encuentra debidamente investido.

Sin embargo, es importante señalar, que una sanción no puede imponerse de manera arbitraria, deberá existir una causa que la motive. Estas causas se regulan en el Decreto número 12-2002, Código Municipal, como faltas, y el Artículo 150 las define de la siguiente manera: “Serán sancionadas las faltas que estén expresamente consignadas en las ordenanzas, reglamentos, acuerdos y disposiciones municipales, que tengan que observar los vecinos, transeúntes y personas jurídicas en la circunscripción municipal de que se trate.”

De la interpretación de la citada norma, se puede entonces asegurar que constituye falta cualquier inobservancia que un vecino cometa de una norma reglamentaria, acuerdo u ordenanza municipal que sea de observancia general en el municipio.

Para reparar la transgresión de cualquiera de las normas emitidas por la municipalidad, se crea el mecanismo de reparación del daño denominado sanción, del cual el Artículo 151 del referido cuerpo legal al respecto establece: “En el ejercicio de su facultad sancionatoria, la municipalidad podrá imponer según sea el caso, las siguientes sanciones por faltas cometidas contra las ordenanzas, reglamentos o disposiciones municipales y el presente código:

a) Amonestación verbal o escrita;



- b) Multa;
- c) Suspensión hasta por tres meses, según sea la gravedad de la falta administrativa o infracción, de la licencia o permiso municipal, en cuyo ejercicio se hubiere cometido;
- d) Cancelación de la licencia o permiso;
- e) Cierre provisional del establecimiento;
- f) Demolición total o parcial, cuando así procediere, de la obra o construcción.

Las sanciones serán aquellas determinadas expresamente en las leyes y reglamentos, así como en las ordenanzas, acuerdos y disposiciones municipales; y aplicadas por el juez de asuntos municipales o el alcalde municipal...”.

Entonces, claramente en la norma, se puede observar el fundamento jurídico de la facultad coercitiva del municipio, conocido doctrinalmente como policía o poder de policía de la administración pública, ampliamente detallado en el capítulo primero del presente estudio, por ello, es correcto asegurar, que el municipio, mediante las sanciones, adquiere la facultad de compeler y obligar a los administrados al cumplimiento de las reglamentaciones, acuerdos y ordenanzas emitidos por dicho ente, adquiriendo de esta manera además un rasgo de autonomía en la aplicación de acciones reparadoras (sanciones) cuando se transgredan las normas mencionadas.



## CAPITULO III

### 3. Órganos administrativos municipales

El ejercicio de las funciones propias para la consecución de los fines del municipio, tales como el bien colectivo y la ejecución del presupuesto, se encuentra a cargo de órganos específicos creados para ese propósito.

“Los municipios se fundamentan en **la autoridad municipal**, una autoridad proveniente de la elección libre y directa de los vecinos”<sup>12</sup>

Los órganos administrativos municipales representan la organización municipal, que puede ser según la doctrina de tres formas: “a) la organización del municipio, b) la organización del Gobierno municipal y c) la organización administrativa de cada municipalidad.”<sup>13</sup>

En el presente apartado, nos concentraremos en la organización del gobierno municipal, en Guatemala es en todos los municipios delegada en el Concejo Municipal conformado por: alcalde, concejales y síndicos. Asimismo, se estudiará en términos generales los órganos que, sin tener intervención directa en el ámbito político o técnico del municipio, ejercen por mandato legal una función administrativa de vital importancia, tales como los juzgados de asuntos municipales y la policía municipal.

---

<sup>12</sup> Castillo. **Op. Cit.** Pág. 361

<sup>13</sup> **Ibid.** Pág. 362

### 3.1. Concejo Municipal

El Concejo municipal, es la autoridad de superior jerarquía en el municipio, sus integrantes, deberán ser electos, mediante el procedimiento del sufragio universal por los habitantes y tienen a su cargo el ejercicio de la soberanía y la administración del municipio.

El Artículo nueve del Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, define al concejo municipal de la siguiente manera: “El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de su circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio.”

De la definición legal, puede analizarse con claridad no solo las funciones, sino también el alcance de las atribuciones del Concejo Municipal, debido a que establece que es el encargado de ejercer la autonomía del municipio, que como ya quedó claro, es la capacidad que tiene un órgano del Estado de desenvolverse con relativa independencia del gobierno central.

Asimismo, la citada norma jurídica, deja en claro la naturaleza de la figura de Concejo Municipal, al regularlo como un órgano colegiado, que significa que se encuentra conformado por varias personas, extremo que es democráticamente funcional, debido a



que la máxima autoridad del municipio no es, y no debe recaer en una sola persona, sino en una colectividad de personas, electas por sufragio universal, y solidaria y mancomunadamente responsables de los actos, resoluciones y acuerdos que emitan en ejercicio de sus funciones.

El Concejo Municipal, de conformidad con el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Artículo nueve del Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal, se encuentra integrado por:

- a) El alcalde, quien es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos;
- b) Los síndicos;
- c) Los concejales.

Todos los anteriores electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con el Artículo 206 del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, el cual regula la integración de las Corporaciones Municipales, de la siguiente manera: "Cada Corporación Municipal se integrará con el Alcalde, Síndicos y Concejales, titulares y suplentes, de conformidad con el número de habitantes así:



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

La forma de sustitución de los síndicos, concejales y alcaldes, es también regulada por la citada ley, y el período para el cual son electos es de cuatro años de conformidad con el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En cuanto al grado de responsabilidad de los miembros del Concejo Municipal, es necesario recordar los preceptos del derecho civil, que en el estudio de las obligaciones, nos indica que la responsabilidad es mancomunada cuando recae en los miembros de una determinada asociación de personas (como deudores, socios, administradores o funcionarios) quienes deberán responder por la parte que les corresponda dentro de dicha asociación, y es solidaria cuando responden por la totalidad de la obligación que se ha contraído, aun respondiendo con bienes y patrimonio propio.



Un aspecto de vital importancia en cuanto al Concejo Municipal, es el contenido en el Artículo 44 del Decreto 12-2002, Código Municipal, el cual regula lo relativo al sistema de remuneración al cual se encuentran sujetos los miembros estableciendo al respecto: “Los cargos de síndico y concejal son de servicio a la comunidad, por lo tanto de prestación gratuita, pero podrán ser remunerados por el sistema de dietas por cada sesión completa a la que asista...”

De la norma, puede entenderse, que síndicos y concejales, ejercen una labor a título gratuito, y su remuneración es por medio del sistema de dietas según la capacidad económica del municipio, y con ello, parece de vital importancia repasar en el tema de la responsabilidad de los miembros del Concejo Municipal, señalando además que la ley no los reconoce como funcionarios públicos, ya que en el último párrafo del Artículo uno, del Acuerdo Gubernativo Número 18-98 del Presidente de la República, Reglamento a la Ley de Servicio Civil, se deja en claro que no se considerará funcionario público a aquellas personas que son retribuidas por el sistema de dietas, pues las mismas no constituyen salario.

Sin embargo, el alcalde y el secretario municipal, sí perciben un salario, y son igualmente retribuidos con dietas por las sesiones a las que asisten, de conformidad con el último párrafo del Artículo citado, por ello, la responsabilidad de estos, se encuentra regulada además por la Constitución Política de la República de Guatemala que en el Artículo 155 establece: “Responsabilidad por infracción a la ley. Cuando un dignatario, funcionario o trabajador del Estado, en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley



en perjuicio de particulares, el Estado o la institución estatal a quien sirva, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que causaren...” Con el análisis de la presente norma, se puede concluir con el tema de la responsabilidad mancomunada y solidaria, que tienen todos y cada uno de los miembros del Concejo Municipal, como órgano de máxima jerarquía del municipio.

Las funciones del Concejo Municipal, se encuentran debidamente delimitadas en el Artículo 33 del Decreto número 12-2002 del Congreso de la República, Código Municipal, y entre las principales, se encuentra, primordialmente la del ejercicio del gobierno del municipio, siendo la autoridad de mayor jerarquía del mismo, es decir, que es el ente rector de las políticas, planes y proyectos que se generen en beneficio del municipio.

El Concejo Municipal, tiene a su cargo el resguardo de la integridad del patrimonio del municipio y su correcto uso, y por último, tiene el deber de ser garante de los intereses culturales, sociales y servicios básicos de los vecinos, según la capacidad económica del municipio.

En cuanto a las atribuciones del Concejo Municipal, estas se encuentran reguladas en los Artículos 34 y 35 del Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal, siendo de vital importancia la norma contenida en el primer Artículo mencionado, pues es la que otorga fundamento legal a la facultad legislativa del municipio, pues regula lo concerniente a la emisión de reglamentos internos, como atribución conferida con exclusividad al Concejo Municipal.



En cuanto a las atribuciones específicas, destacan las de tener iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales; el ordenamiento territorial y control urbanístico del municipio; ejecutar la planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales y su respectiva prestación; la aprobación, ejecución y liquidación del presupuesto municipal; proponer al organismo ejecutivo la creación y modificación de los arbitrios; fijar el sueldo y gastos del alcalde y las dietas por asistencia; la concesión de licencias temporales; la creación del cuerpo de policía municipal; emitir el dictamen favorable para la autorización de establecimientos, atribución que le otorga el carácter de órgano técnico; y otras.

Cabe destacar, que la ley señala como una atribución específica del Concejo Municipal, la emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales, que es el fundamento legal de la función legislativa del municipio.

Por último, es necesario hacer mención de los atributos que la ley señala como necesarios para poder optar al cargo de alcalde, concejal o síndico, contenidos en el Artículo 43 del Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal, los cuales medianamente son: a) Ser guatemalteco de origen y vecino inscrito en el distrito municipal; b) Estar en el goce de sus derechos políticos; c) Saber leer y escribir.

Entonces, es posible concluir, que el Concejo Municipal, es el órgano de máxima autoridad en el municipio, se integra con el alcalde, síndicos y concejales designados



mediante el sistema de elección popular para un período de cuatro años, ejerce el gobierno del municipio coordinando las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo social, debe garantizar el cuidado y buen uso del patrimonio del municipio, ostenta la capacidad de emitir reglamentos y ordenanzas municipales, tanto de carácter interno, como de observancia general para todos los vecinos, y la responsabilidad de sus miembros es de carácter mancomunada y solidaria.

### **3.2. Alcalde municipal**

El alcalde municipal, es el representante legal y personero del municipio, es el encargado de ejercer la jefatura del gobierno municipal por ser el presidente del Concejo Municipal, es la máxima autoridad política del municipio y es, como ya se ha aclarado en párrafos anteriores, un funcionario público con atribuciones debidamente delimitadas en las leyes, y en el ejercicio de su cargo deberá proceder con sujeción al ordenamiento jurídico, tanto constitucional y ordinario, como también reglamentario interno de su circunscripción territorial, del cual se encuentra obligado a dar cumplimiento y verificar su efectiva observancia, mediante la expedición de las órdenes e instrucciones necesarias.

En cuanto a las atribuciones específicas, el Artículo 53 del Decreto número 12-2002, del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal, se regulan las siguientes, entre otras las de: Dirigir la administración municipal; representar al municipio; presidir y convocar a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Concejo Municipal; tener a su cargo el estricto cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos de



desarrollo del municipio; dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras públicas; ejercer la jefatura de la policía municipal; sancionar las faltas por desobediencia o infracción a las ordenanzas; contratar obras y servicios mediante los procedimientos establecidos; entre otras.

El alcalde municipal es además el intermediario en las relaciones entre el Concejo Municipal y las autoridades y funcionarios del gobierno central, y en el ejercicio de la autonomía del municipio, es políticamente responsable del cumplimiento de los reglamentos y ordenanzas municipales como obligación primordial, y para tal efecto, constitucionalmente, el alcalde tiene a su cargo el juzgado de asuntos municipales y el cuerpo de policía municipal.

Las funciones del alcalde son remuneradas con un salario que deberá ser fijado por el Concejo Municipal, derivado de tal extremo, el alcalde es considerado funcionario público, y por esta razón, se encuentra investido con la prerrogativa del derecho de antejuicio, constitucionalmente reconocido en el Artículo 258 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece: “Los alcaldes no podrán ser detenidos ni enjuiciados, sin que preceda declaración de autoridad judicial competente de que ha lugar a formación de causa, salvo el caso de flagrante delito”. De la norma citada, puede comprenderse que el derecho de antejuicio o cuestión prejudicial que asiste al alcalde, es el mecanismo jurídico de responsabilidad solidaria de la institución Estatal que dirige el alcalde, en su calidad de funcionario público.



### 3.3. Juzgado de asuntos municipales

El juzgado de asuntos municipales, es el órgano administrativo municipal, creado con el propósito de hacer cumplir los reglamentos y ordenanzas municipales, y se encuentra investido de jurisdicción y autoridad en toda la circunscripción territorial que ocupa el municipio.

De conformidad con la capacidad económica del municipio, y según sean las necesidades del mismo, la municipalidad a través del Concejo Municipal, deberá crear los juzgados de asuntos municipales que estime convenientes, que generalmente se dividen en dos tipos: juzgados de asuntos municipales y juzgados de asuntos municipales de tránsito, a quienes podrá otorgárseles distintos tipos de competencia, por materia y territorio, según surjan las necesidades en el municipio.

El fundamento constitucional de los juzgados de asuntos municipales, se encuentra en el Artículo 259 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual señala que su creación tiene como finalidad la de dar cumplimiento a las ordenanzas y disposiciones municipales. Y representa lo que doctrinariamente se ha denominado policía administrativa, que como ya se explicó en el primer capítulo del presente estudio, es la capacidad que tiene la administración pública de compeler mediante mecanismos legales, a los administrados a ejecutar determinadas acciones.

### 3.4. Policía municipal

Se crea como un órgano dependiente del alcalde municipal, con el fin de dar cumplimiento a los acuerdos, reglamentos, ordenanzas y resoluciones emitidas por el Concejo Municipal.

Para el ejercicio del mandato legal que tiene la policía municipal, deberá emitirse por parte de cada comuna un reglamento que regule su funcionamiento, y el mismo deberá sujetarse tanto a las necesidades propias del municipio y los vecinos, sino también respetando las costumbres y tradiciones propias de las comunidades del municipio.

La policía municipal y el juzgado de asuntos municipales, son en esencia, la máxima expresión del poder coercitivo de la administración municipal, y en general de la administración pública, las cuales son el principal motivo de estudio de la presente investigación, pues mediante el análisis de estas figuras doctrinales y jurídicas, puede establecerse la capacidad que tiene la municipalidad, para implementar mecanismos que limiten la circulación vehicular, y con ello mejorar la movilidad vial.

El fundamento legal de la policía municipal, se encuentra en el Artículo 259 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Artículo 79 del Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal.





## CAPITULO IV

### 4. Régimen constitucional del municipio

Es de absoluta importancia, abundar en el tema de las funciones y atribuciones que la Constitución Política de la República de Guatemala otorga al gobierno municipal, debido a que de acuerdo con la jerarquía de las normas, la Carta Magna es el máximo cuerpo jurídico de la República y sus disposiciones no podrán contravenirse o ignorarse bajo ninguna circunstancia.

Como ha quedado claro en los apartados anteriores del presente estudio, la forma de gobierno local o municipal, y la calidad de entidad autónoma, es conferida al municipio mediante preceptos contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, y de dicho mandato constitucional, derivan las diferentes regulaciones legales en el sistema jurídico ordinario.

La Constitución Política de la República de Guatemala, regula entre otras cosas, lo referente al gobierno municipal, regulando que será ejercido por un concejo, el cual se integra por un alcalde, síndicos y concejales, quienes serán electos directamente por sufragio universal para un período de cuatro años, y asignados en la forma que indica el Artículo 206 del Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Como ya ha quedado claro el concejo municipal, es el órgano de máxima jerarquía del municipio, constitucionalmente asignado como tal, es decir, que independientemente de las atribuciones técnicas, políticas y de decisión de las cuales se encuentra encargado, es investido con la característica de autoridad suprema del municipio, por disposición expresa contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala.

En cuanto a la potestad legislativa, la Constitución Política de la República de Guatemala establece que las municipalidades podrán emitir, con el propósito de fomentar la autonomía, y desarrollo de sus respectivas circunscripciones, los reglamentos y ordenanzas que estime convenientes a ese efecto.

Sin embargo, en el tema de la potestad legislativa, la Constitución Política de Guatemala, también regula una limitante al gobierno municipal, siendo esta en materia tributaria, pues la fijación de los arbitrios corresponde, con absoluta exclusividad, al Congreso de la República de Guatemala, de conformidad con el Artículo 255, párrafo segundo de la Carta Magna. Al respecto, el Decreto número 12-2002 del Congreso de la República, Código Municipal, regula dentro de las funciones del Concejo Municipal, la facultad de imponer tasas por servicios administrativos, contribuciones por mejoras, y aportaciones compensatorias, estos con el propósito de captar ingresos para el funcionamiento del municipio y el ornato, sin embargo, en materia de arbitrios, y en concordancia con la norma constitucional, regula que, igualmente el Concejo Municipal, es el órgano facultado para proponer al Ejecutivo la imposición de arbitrios, propuesta que luego deberá ser remitida en forma de iniciativa de ley al Congreso de la República, para su discusión y ulterior aprobación.



De lo anterior puede asegurarse, que aunque las facultades legislativas del municipio se encuentran limitadas en materia tributaria para la imposición de arbitrios e impuestos, el ejercicio de las facultades coercitivas locales en materia administrativa, si son consideradas como atribución tanto del Concejo Municipal, como del alcalde mismo, quienes podrán, mediante la emisión de reglamentos y ordenanzas, limitar, restringir o permitir a los vecinos la ejecución de determinadas acciones, en interés superior de la colectividad.

La Constitución Política de la República de Guatemala, además, otorga a las municipalidades la garantía de protección a los bienes, patrimonio y recursos económicos propios de cada Municipio, reconociéndolos con los mismos privilegios que gozan los bienes propiedad del Estado, incluyendo además las rentas, arbitrios y tasas, reconociendo a estos últimos como propiedad exclusiva de la organización municipal.

Por último, la Constitución Política de la República de Guatemala, regula lo relativo a la asignación presupuestaria para las municipalidades, fijando esta, en un diez por ciento de la totalidad del presupuesto general de ingresos de la nación; el cual deberá distribuirse entre todas las municipalidades conforme a las leyes, además, deja en claro que el noventa por ciento de dicha asignación, deberá destinarse, para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los vecinos, y el diez por ciento que resta de la mencionada asignación, será para financiar los gastos de funcionamiento.



También, en la Constitución Política de la República de Guatemala, se reconoce al municipio, como una forma de organización orientada al desarrollo social, le otorga las atribuciones necesarias para la consecución de su fin primordial, que consiste en el bienestar colectivo de los vecinos de la circunscripción municipal, situación que no se debe limitar única y exclusivamente a la prestación efectiva de los servicios públicos, sino, en la actualidad, debe entenderse como el desarrollo cultural, científico y social de los habitantes del municipio, entendida como toda acción que orientada a la mejora de la movilidad vial, equilibrio ambiental, seguridad, educación, salud y sobretodo la tutela de los principios fundamentales de la sociedad como el fomento y protección de la familia, la maternidad y el trabajo digno de los habitantes, tengan como resultado elevar la calidad de vida de los vecinos y por ende, reflejar un efectivo aumento en el desarrollo general del país.

Es necesario entender, que la elevación en la calidad de vida de los habitantes de un municipio, no debería limitarse única y exclusivamente a aquellos que se encuentran en las denominadas áreas urbanas, sino extenderse al desarrollo rural, extremo que, además de encontrarse regulado en una ley específica, se puede traducir en una solución más efectiva, para evitar la sobrepoblación y la inmigración a las áreas urbanas, que producen los principales problemas que enfrentan las grandes ciudades en la actualidad, más adelante en el presente capítulo se analizarán estas situaciones con más detenimiento.

Procurar el bienestar colectivo es el más importante de los principios constitucionales, ya que el Estado como garante del bien común y protector de la vida, libertad,



seguridad, paz, y desarrollo integral de la persona, deberá de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes del país, impulsar mediante todos sus órganos administrativos, los mecanismos para el cumplimiento de sus fines, y en el caso de las municipalidades, que a pesar de su autonomía, son una manifestación del poder del Estado en su localidad, deberán procurar cada uno de los deberes mencionados para todos sus habitantes como finalidad primaria.

#### **4.1. Los principios constitucionales y la autonomía constitucional del municipio**

Tal y como fue anotado en el Capítulo I de la presente investigación, el estudio de las municipalidades pertenece a la rama del derecho Administrativo por ser órganos administrativos del Estado, por ello, en el presente apartado, analizaremos los principios básicos de legalidad y juricidad que rigen el estudio del derecho Administrativo y que se encuentran debidamente fundamentados en la Constitución Política de la República de Guatemala, pero orientados al estudio del municipio como órgano administrativo estatal, añadiendo entonces el principio constitucional de autonomía, como pilar fundamental de la organización municipal.

##### **4.1.1. Principio de legalidad**

El principio de legalidad en materia administrativa, es de imperativa observancia, dado a que, en palabras simples, los órganos de la administración pública a través de sus funcionarios, empleados y servidores, solo pueden ejecutar aquello que les está permitido en virtud de mandato legal.



De lo anteriormente expuesto, es necesario entender la forma en la que el principio de legalidad opera en la administración municipal. En concordancia con lo expuesto en párrafos anteriores, la forma legal y jurídica del municipio emana de la Constitución Política de la República de Guatemala, en la cual se otorga al régimen municipal su autonomía y funciones especiales.

#### **4.1.2. Principio de juricidad**

El Principio de juricidad como se explicó en el primer capítulo del presente estudio, se encuentra contenido en el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y el mismo consiste en la aplicación de las normas jurídicas, para la resolución de casos concretos, y que en Guatemala serán del conocimiento, trámite y ulterior resolución de un tribunal con jurisdicción especializada en materia administrativa, cuya competencia se extiende a todas las instituciones administrativas del Estado.

Ahora ubiquémonos en el estudio del régimen municipal, el principio de juricidad, es también aplicable al estudio del Juzgado de Asuntos Municipales, constitucionalmente reconocidos y creados con el objeto de ejecutar y dar cumplimiento a las disposiciones y ordenanzas emitidas por el Concejo Municipal, bajo la dirección del alcalde.



### **4.1.3. Autonomía municipal**

La autonomía como principio constitucional, es la facultad que se otorga a un órgano de la administración pública, para que actúe con independencia técnica y política, obtenga personalidad jurídica y patrimonio propios, elegir a sus autoridades, y ser capaz de emitir disposiciones de observancia interna y obligatoria.

Al respecto el abogado constitucionalista Ramiro De León Carpio, analiza la norma constitucional de la siguiente manera: “ Nuestra Constitución Política le otorga a los municipios de la República de Guatemala una clara autonomía que consiste en que los municipios tienen absoluta libertad e independencia del gobierno central y de cualquier otra institución, en primer lugar, para elegir a sus propias autoridades, en segundo lugar, para obtener recursos (dinero) y disponer de ellos como mejor les parezca para beneficio del municipio, en tercer lugar, para atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios, y por último, para emitir las ordenanzas y reglamentos respectivos.”<sup>14</sup>

### **4.2. Principio de protección a la libre locomoción y su correcto análisis, interpretación y aplicación en Guatemala.**

Los principios como noción general, son normas de interpretación que inspiran y dan forma a la correcta aplicación de las leyes, tanto sustantivas como procesales, su inobservancia implica un error insubsanable de procedimiento, de tal manera que los

---

<sup>14</sup> De León Carpio, Ramiro. **Catecismo Constitucional**. Pág. 179



principios no necesitan estar regulados de forma escrita para surtir los efectos jurídicos que pretende.

Es necesario aclarar y comparar las figuras de principio y garantía, que son tan comúnmente confundibles. El principio es una norma de interpretación, que aunque no escrita, su observancia es obligatoria. La garantía es un mecanismo de seguridad procesal, que tiene como objetivo principal el de dar cumplimiento a los principios jurídicos. Es decir, cada principio, se encuentra abastecido de una o más garantías que lo tutelan, y las garantías al ser mecanismos eminentemente procesales, son obligatoriamente escritos.

Desde el primer capítulo del presente estudio, se ha hecho mención de los principios rectores del derecho Administrativo, sin embargo, derivado de la hipótesis que plantea la investigación, se hace de absoluta necesidad estudiar y comprender el principio constitucional de libertad de locomoción, como eje jurídico fundamental en materia de circulación vial en la Ciudad de Guatemala, tema principal de nuestro estudio.

Es claro, que en la actualidad y derivado del sistema urbanista, la excesiva carga de vehículos que se transportan en la Ciudad de Guatemala, provoca la necesidad de regular sistemas de restricción a la circulación vehicular. Pero hace falta entender la forma en que este tipo de restricciones riñen con el principio constitucional de libertad de locomoción.



La libertad de locomoción contenida en el Artículo 26 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y al encontrarse dentro de la parte dogmática de la Carta Magna, se debe entender y considerar como un derecho fundamental e inherente a los habitantes de la República de Guatemala, y la misma consiste en la facultad conferida a los connacionales de entrar, salir y permanecer libremente dentro del territorio que ocupa la República de Guatemala, sin restricción alguna, es decir, la libertad que guatemaltecos y guatemaltecas tenemos de transitar sin restricción alguna por la totalidad de la masa territorial del país.

El Constitucionalista Ramiro De León, al respecto analizó la norma constitucional manifestando que: “Todos en Guatemala tenemos libertad de entrar, permanecer, transitar y salir del país... Todos los guatemaltecos tenemos el derecho a vivir en Guatemala y a que no se nos saque de nuestra patria. Nadie puede prohibirnos la entrada a Guatemala, ni negarnos el pasaporte u otros documentos de identificación.”<sup>15</sup>

Del análisis anterior, puede comprenderse la verdadera esencia del principio de locomoción, como el derecho que asiste al nacido en Guatemala, de transitar con libertad a lo largo del territorio de la República, sin necesidad de visa o documento alguno, es decir, inherentemente a la nacionalidad.

Entonces, ¿es posible considerar que la emisión de ordenanzas municipales que de cualquier manera restrinjan a los ciudadanos y ciudadanas de Guatemala a transitar a bordo de sus respectivos vehículos particulares, como una transgresión al principio de

---

<sup>15</sup>Ibidt. Pág. 77



libertad de locomoción? La respuesta es sí, retóricamente hablando, la restricción a la circulación vehicular, puede y debe considerarse una transgresión al principio de libertad de locomoción.

Sin embargo, es necesario recordar los principios exaltadores de la dignidad humana que inspira la Constitución Política de la República de Guatemala, al establecer como fin supremo del Estado de Guatemala la realización del bien común, y en base a esta premisa, deberá contemplarse la idea de la existencia de circunstancias excepcionales que riñan con el principio de libertad de locomoción, y que tengan como finalidad el bienestar colectivo.

#### **4.3.La restricción a la circulación de vehículos como una necesidad colectiva**

En la actualidad, se estima por parte de diversas instituciones tales como la superintendencia de administración tributaria, por sus siglas SAT, y de la municipalidad de Guatemala, entre otras, que la cantidad de vehículos que diariamente circulan en la ciudad de Guatemala, es de más de un millón de automotores, cifra que va en aumento, y no parece decrecer.

La circulación de los vehículos ha sido restringida desde el tiempo de la antigua Roma, como consecuencia de la forma de organización social conocida como ciudad-Estado, en la cual, la concentración económica, cultural y social, radicaba en la urbe o ciudad.



Para mejor comprender el fenómeno de la restricción vehicular, podemos analizar una definición del tema: “Restricción vehicular es una medida de gestión de la demanda de transporte usada para establecer prohibiciones a la circulación de diversas clases de vehículos, en cierto tiempo o en cierto lugar, y es utilizada principalmente dentro de las zonas urbanas o en situaciones de emergencia. Estas restricciones son usualmente creadas por las autoridades públicas con el fin de regular el uso de la red vial, principalmente durante las horas pico para reducir la congestión o disminuir los niveles de contaminación atmosférica producidas por los vehículos. Cuando se utiliza para restringir los viajes urbanos en automóvil, esta medida forma parte de las estrategias utilizadas por la gestión de la demanda vial para permitir un uso más eficiente y equitativo del sistema de transporte urbano, evitando así grandes inversiones en infraestructura vial o la asignación de más espacio urbano para los autos. Este tipo de restricción artificial de la demanda ante la escasez de capacidad vial se denomina en economía como racionamiento del espacio vial.”<sup>16</sup>

Las razones por las cuales se implementan restricciones a la circulación de vehículos son diversas, entre las más comunes se encuentran: la falta de infraestructura vial que no soporta la elevada carga vehicular, provocando fuertes congestionamientos; el impacto ambiental que los automotores causan en el ecosistema de las grandes ciudades, el cual tiene como resultado el desequilibrio en el ambiente así como el deterioro de la salud de los habitantes; y por último el de dar prioridad al tránsito de productos, vehículos y personas que tienen injerencia directa en la economía y la política (menos común).

---

<sup>16</sup>[http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n\\_vehicular#cite\\_note-1](http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n_vehicular#cite_note-1). Consulta (13 de marzo de 2014).



En atención a las muchas razones y causas que dan motivo a las restricciones vehiculares, puede asegurarse que la principal es el beneficio colectivo, actualmente se cuenta con ejemplos de ciudades que, han utilizado el sistema de restricción a la circulación, incluso en vehículos particulares, con el propósito de aminorar los efectos del tráfico embotellado y mejorando asimismo el equilibrio del ambiente, con excelentes resultados.



## CAPITULO V

### **5. Análisis de la legislación internacional que regula la creación e implementación de sistemas restrictivos a la circulación de vehículos particulares y su impacto social.**

Como se aseguró en el capítulo anterior, las razones para implementar sistemas de restricción a la circulación de vehículos particulares, van desde la falta de infraestructura vial, hasta el impacto ambiental de la carga de automotores, es por eso, que resulta conveniente analizar la legislación internacional en esta materia, y sus efectos, con el fin de justificar la implementación de sistemas restrictivos de circulación de vehículos particulares en Guatemala.

#### **5.1. Antecedentes históricos**

La primera implementación de restricción vehicular de que se tiene conocimiento tuvo lugar en Roma. Como se ha dicho anteriormente, Roma es la primera organización social tipo Ciudad-Estado de la historia, en la cual, la metrópoli concentraba el comercio, la industria, vivienda, cultura y en general todo tipo de relaciones humanas, por lo que los muchos carruajes y coches de caballos creaban severos problemas de congestión en varias ciudades Romanas. En el año 45 anterior a nuestra era, el emperador Julio César, declaró una restricción vehicular en Roma vigente entre las seis de la mañana y las cuatro de la tarde para todo tipo de vehículos excepto para



aquellos transportando sacerdotes, oficiales, visitantes y ciudadanos de alto rango.<sup>17</sup>

Resulta de enorme relevancia e interés entender el tema del urbanismo actual, en comparación con el urbanismo de la Roma antigua, de hecho, en la actualidad, no parece existir en nuestro país Guatemala, una diferencia substancial en cuanto a la concentración de los servicios y la industria, en la ciudad, ya que, la mayoría de las instituciones públicas y de gobierno, así como las principales fuentes de empleo, tienen sus oficinas dentro de la circunscripción territorial de la Ciudad de Guatemala.

En la actualidad, puede observarse que muchas ciudades han optado por mecanismos restrictivos a la circulación de vehículos particulares para aminorar el problema del tránsito en sus principales ciudades, en los siguientes párrafos trataremos de analizar la forma en que se han implementado dichos sistemas en diferentes partes del planeta.

## **5.2. Clases de restricción a la circulación vehicular.**

Tal y como se ha afirmado, las causas que motivan la restricción vehicular son diversas, y varían de un país a otro según sus particularidades, pero en general pueden mencionarse cuatro tipos de restricción vehicular, siendo estas: las reglamentarias, el racionamiento del espacio vial, las tarifas viales de congestión o peajes y por último el comercio de derechos de circulación. A continuación nos detendremos brevemente a estudiar cada una por separado:

---

<sup>17</sup>[http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n\\_vehicular#cite\\_note-1](http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n_vehicular#cite_note-1). Consulta (13 de marzo de 2014).



### 5.2.1. Restricciones reglamentarias

Este tipo de restricción, está orientado a la limitación a la circulación de transporte pesado, y tiene por finalidad expedir el tránsito del transporte liviano o restringir el transporte de productos peligrosos en las áreas urbanas. También puede ser aplicado a determinadas fechas, lugares, y periodos de tiempo, como la que ocurre los fines de semana con el propósito de emplearse las vías con fines deportivos y de recreación para los vecinos. Ejemplos de estos tipos restrictivos de circulación son: “El Memorial Drive que bordea el Río Charles en Cambridge (Massachusetts), que es cerrada los domingos de 11:00 a 19:00 durante los meses de primavera y verano; y en Bogotá, donde se cierran varias avenidas en el centro de la ciudad los domingos de 7:00 a 14:00, práctica conocida en Colombia como ciclovía.”<sup>18</sup>

En Guatemala, también se practica este tipo de restricción, un ejemplo de la misma se encuentra en la disposición contenida en el Acuerdo del Consejo Municipal de la Ciudad de Guatemala número 005-2007, el cual regula la restricción al transporte pesado que de conformidad con el Artículo 5 del Acuerdo Gubernativo número 237-98 de la Presidencia de la República, Reglamento a la Ley de Tránsito, son todos aquellos vehículos de más de 3.5 toneladas, en horario de 05:00 a 09:00 a.m. y de 16:30 a 20:30 horas, con el fin de descongestionar el tránsito en las principales vías de acceso a la ciudad de Guatemala como la Calle Martí, Avenida Petapa, Calzada Aguilar Batres, Anillo Periférico, Calzada San Juan, Calzada Roosevelt, entre otras.

---

<sup>18</sup>[http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n\\_vehicular#cite\\_note-1](http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n_vehicular#cite_note-1). Consulta (13 de marzo de 2014).

Asimismo la restricción de circulación de vehículos que se practica en la Avenida las Américas, en la zona 13 de la Ciudad de Guatemala, mejor conocida como “Pasos y Pedales”, que tiene como finalidad el fomento de actividades recreativas, deportivas y familiares. Muchos municipios como Mixco y Villa Nueva del Departamento de Guatemala han iniciado también con la implementación de este tipo de restricciones, y la creación de ciclovías, al igual que el sistema “Pasos y Pedales” en zonas del municipio de Guatemala tales como el Cerrito del Carmen zona 2 y las Colonias Roosevelt y Tikal de la zona 11 capitalina.<sup>19</sup>

### **5.2.2. Restricciones por racionamiento del espacio vial**

En algunas ciudades, como Atenas, São Paulo, Ciudad de México, Bogotá, Santiago de Chile, San José de Costa Rica, y La Paz, Bolivia, se restringe el uso de un porcentaje de los vehículos cada día, por lo que este tipo de restricción vehicular es llamada en economía del transporte como racionamiento del espacio vial.<sup>20</sup>

Este tipo de restricción se ejecuta generalmente, tomando como base el último dígito del número de la matrícula del vehículo. Así, cada día de la semana se prohíbe la circulación de los autos terminados con ciertos números predeterminados y al azar, los cuales van rotando a lo largo de la semana, haciéndose de amplio conocimiento público.

---

<sup>19</sup> <http://mu.muniguate.com/index.php/component/content/article/41-policia-municipal-/166-portadapm>. Consulta (18 de julio de 2014).

<sup>20</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n\\_vehicular#cite\\_note-1](http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n_vehicular#cite_note-1). Consulta (13 de marzo de 2014).

### 5.2.3. Restricción por tarifas viales de congestión

Este tipo de restricción, tiene como objetivo primordial la captación de recursos para el Gobierno central o regional, y tiene su fundamentación en leyes de observancia general.

En algunas ciudades han establecido el cobro de peajes urbanos en el contexto de políticas de tarifas viales de congestión, con el fin de restringir el número de viajes ingresando al centro de áreas urbanas congestionadas, pero utilizando mecanismos de precios como desincentivo económico. Tal es el caso de las tarifas de congestión de Singapur, el peaje urbano de Londres y el impuesto de congestión de Estocolmo. Economistas del transporte consideran al racionamiento del espacio vial como una alternativa a las tarifas de congestión.

El racionamiento o restricción vehicular por número de matrícula se considera más equitativo porque restringe en igual forma a todos los conductores, independientemente de su nivel de ingresos, mientras que las tarifas de congestión son criticadas porque tienen un mayor impacto en los usuarios de menor poder adquisitivo, que en su mayoría son los que tienen que cambiar para el transporte público o restringir sus viajes. Sin embargo, una debilidad del racionamiento vial es que los usuarios de mayores ingresos pueden evitar las restricciones de circular usando o comprando un segundo auto.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n\\_vehicular#cite\\_note-1](http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n_vehicular#cite_note-1). Consulta (13 de marzo de 2014).

#### **5.2.4. Restricción por comercio de derechos de circulación**

Este es un sistema de racionamiento del espacio vial mediante el cual los residentes de una ciudad o región recibirían bonos que les dan derecho a una cierta cantidad de viajes por día o kilometraje de circulación por mes. Los usuarios pueden utilizar este crédito para "pagar" por sus viajes durante las horas pico, o alternativamente, viajar por el sistema transporte público y negociar o vender sus derechos a otros usuarios. En este esquema, los beneficios son recibidos o distribuidos directamente entre los usuarios, y resulta más equitativo porque quien se cambie para el transporte público es recompensado por quienes quieren continuar viajando en sus automóviles.<sup>22</sup>

Cabe mencionar, que este tipo de circulación forma parte del protocolo de Kyoto, para la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero, por lo que, además de ser un tipo de restricción altamente equitativa, su principal motivación es reducir el impacto ambiental que ocasiona el calentamiento global derivado de la excesiva cantidad de combustibles fósiles que se emplean en la circulación de automotores.

#### **5.3. Legislación internacional en materia de restricción vehicular**

En Costa Rica y Honduras se implantaron sistemas de restricción vehicular con el propósito de reducir el consumo de petróleo, derivado de la escalada de precios que inició desde 2003. Cabe señalar que el caso específico de Honduras es único, puesto

---

<sup>22</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n\\_vehicular#cite\\_note-1](http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n_vehicular#cite_note-1). Consulta (13 de marzo de 2014).

que el racionamiento se aplicó a la circulación de vehículos en todo el territorio del país y los usuarios seleccionan voluntariamente el día en que les aplica la restricción.<sup>23</sup>

En el caso de Bolivia, el sistema se implementó al igual que en Costa Rica y Honduras en 2003 consistente en un programa de restricción para acceder el centro antiguo de La Paz, en un área de 10 km<sup>2</sup>. La medida tiene tres horarios de restricción, de 8:00 a 9:30, de 12:00 a 13:00 y de 18:00 a 20:00. Al inicio del programa se estima que dejaron de circular 10 mil autos y 5 mil vehículos del transporte colectivo.<sup>24</sup>

Ahora bien, en Brasil, se cuenta con un sistema de restricción municipal de vehículos de la ciudad de São Paulo o también llamado “Operação Horário de Pico por la Companhia de Engenharia de Tráfego” por sus siglas (CET). El cual consiste en una restricción a la circulación de vehículos automotores en la ciudad São Paulo, originalmente fue implementado en 1997 y funciona desde entonces con el propósito de reducir el congestionamiento en las principales arterias viales de la ciudad durante los horarios de mayor movimiento, esta restricción o como popularmente se denomina: “rodízio” es regulado por la ley municipal 12.490 del 3 de octubre de 1997.

En este caso particular, han ocurrido modificaciones al sistema derivados del agravamiento de la congestión vial que sufre São Paulo, originadas por el incremento acelerado de la flota vehicular que tuvo lugar a partir de 2003, y como consecuencia de la bonanza económica que atraviesa Brasil, razones por las cuales el gobierno

---

<sup>23</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n\\_vehicular#cite\\_note-1](http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n_vehicular#cite_note-1). Consulta (13 de marzo de 2014).

<sup>24</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n\\_vehicular#cite](http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n_vehicular#cite). Consulta (13 de marzo de 2014).

municipal decidió ampliar las restricciones de circulación para los vehículos pesados y de reparto comercial, a partir del 30 de junio de 2008.

La restricción de circulación en São Paulo alcanza a vehículos particulares y de empresas de cualquier ciudad excepto aquellos que realizan funciones esenciales, transporte urbano y escolar, atención médica, transporte de productos perecederos o cuyos dueños sean discapacitados. Asimismo el sistema se aplica de acuerdo a una tabla por matrículas de circulación, y en dos franjas de horario del día: de 7:00 a 10:00 de la mañana y de 17:00 a 20:00 horas.<sup>25</sup>

Uno de los antecedentes más antiguos en América latina lo encontramos en la ciudad de Santiago de Chile ya que la restricción vehicular comenzó a aplicarse en el año 1986, producto de los altos niveles de contaminación atmosférica. El sistema en esta ciudad consiste en prohibir el tránsito de los automóviles cuyos últimos números de la placa vehicular terminan en alguno de los dos dígitos fijados como restringidos para cada día hábil.<sup>26</sup>

Originalmente, la restricción se aplicaba a la mayoría de los vehículos particulares a excepción de aquellos equipados con convertidor catalítico, con el fin de disminuir el material de partículas contaminantes producido por la combustión. Cuando tienen lugar situaciones críticas ambientales tales como alertas ambientales, preemergencia o emergencias, las cifras designadas por día aumentan de acuerdo al nivel de gravedad

---

<sup>25</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n\\_vehicular\\_de\\_S%C3%A3o\\_Paulo](http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n_vehicular_de_S%C3%A3o_Paulo). Consulta (15 de junio de 2014.)

<sup>26</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n\\_vehicular#cite\\_note-1](http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n_vehicular#cite_note-1). Consulta (13 de marzo de 2014)

de la situación e incluso puede aplicarse a vehículos que disponen de catalizador a partir de la preemergencia.<sup>27</sup>

Al otro lado de la orbe, se encuentra el país con la mayor población del mundo, China, en la ciudad de Pekín, se implementó una medida de restricción vehicular durante los Juegos Olímpicos de 2008, la cual entró en vigor el 20 de julio y se aplicó durante dos meses. El control policial de esta medida se llevó a cabo mediante 10 mil dispositivos de vigilancia automática de tránsito.

El aumento en los servicios de los transportes públicos permitió el desarrollo normal dentro de la ciudad, que no solo se vio impactado por el aumento temporal de pasajeros sino, también, por las fuertes medidas, para reducir la contaminación atmosférica, una de las principales críticas a Pekín durante su candidatura. De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, la concentración de material particulado PM10 (generado principalmente por la combustión fósil) en Pekín superaba ampliamente el límite permitido. La OMS alertó que estas condiciones podían afectar la salud de las personas y especialmente de aquellas sometidas a deportes de alta exigencia física, como la maratón o el ciclismo, lo que provocó preocupación en algunas delegaciones y atletas.

El gobierno chino aplicó diversas medidas en el transporte, reduciendo el parque automotor al eliminar los 200.000 vehículos más contaminantes, y al imponer una restricción vehicular sobre 2 millones de automóviles cada día. A ello, se sumaron acciones sobre la industria, al realizar el traslado de cientos de fábricas desde el área

---

<sup>27</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n\\_vehicular#cite](http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n_vehicular#cite). Consulta (13 de marzo de 2014).

metropolitana pekinés hacia otros sectores durante los años previos al evento y cuando quedaban algunas semanas, se cerraron temporalmente varias otras fábricas y obras de construcción, tanto de Pekín como de la cercana Tianjin y la provincia de Hebei.

El gobierno quiere tomar medidas, y ha dicho que va a reducir las emisiones contaminantes en un 10% cada año en la próxima década, pero el problema es que eso es casi imposible, ya que la población, a su vez, sigue creciendo un 10 % cada año y tiene una población de 1400 millones de habitantes.<sup>28</sup>

Por último, en el presente estudio mencionaremos la legislación que por sus características y proximidad, tiene mayor injerencia en Guatemala, se trata del sistema de restricción implementado en la Ciudad de México, mejor conocido como “Programa de restricción vehicular hoy no circula” que, ante los niveles de contaminación elevados que se registraron durante los períodos invernales previos al de 1989-90, el Departamento del Distrito Federal junto con el Gobierno del Estado de México, decidieron a partir del 20 de noviembre de 1989 iniciar en el Valle de México una de las políticas ambientales más controvertidas. Para el invierno en cuestión se decidió que fuera temporal (terminaba en febrero de 1990), pero a partir del 1 de marzo de 1990 se publica el “Acuerdo por el que se establecen los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores que consuman gasolina o diesel en el Distrito Federal un día a la semana”. El esquema de su funcionamiento en el Estado de México tuvo como fundamento la Ley Federal de Protección al Ambiente (1982), la cual contemplaba

---

<sup>28</sup> Gobernación de la Ciudad de México. **Programa de Restricción Vehicular “Hoy No Circula” y similares en el mundo.** Sus alcances y limitaciones. Página 27.

normas, principios y preceptos legales relativos a la conservación, protección, restauración y mejoramiento del ambiente, guardando congruencia con la legislación en materia de salubridad.<sup>29</sup>

El programa se volvió oficialmente obligatorio a para los autos a partir de marzo de 1990, y desde enero de 1991 para todos los vehículos del transporte público. Se estima que entre 1989 y 2007 las emisiones se redujeron de 4,3 a 2,7 toneladas de partículas.

El programa se ha extendido a Guadalajara, Pachuca, Puebla y Toluca. En 2008 el programa se amplió en la ciudad de México para restringir la circulación un sábado al mes.<sup>30</sup>

Después de haber hecho un breve pasaje por algunos de los diferentes sistemas de restricción vehicular que se encuentran en vigencia a nivel internacional, se puede analizar que las razones primordiales que impulsan a las comunas de las ciudades a implementar racionamientos viales, son en la mayoría de los casos en atención al impacto ambiental que tiene la emisión de gases de tipo invernadero producidos por la combustión de materiales fósiles derivados del petróleo, y en el caso de algunas de las ciudades con mayor cantidad de habitantes, por problemas en la infraestructura.

---

<sup>29</sup> Gobernación de la Ciudad de México. **Programa de Restricción Vehicular “Hoy No Circula” y similares en el mundo**. Sus alcances y limitaciones. Página 27.

<sup>30</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n\\_vehicular#cite\\_note-1](http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n_vehicular#cite_note-1). Consulta (13 de marzo de 2014).



## CAPÍTULO VI

### **6. Limitaciones al poder coercitivo de la Municipalidad de Guatemala en cuanto a la falta de aplicación de restricciones a la circulación de vehículos particulares.**

En los distintos apartados de este estudio, se ha intentado explicar desde la perspectiva doctrinaria y mediante el análisis jurídico las nociones básicas y generales de la administración municipal, y las atribuciones alrededor de las cuales las leyes le permiten ejecutar sus actividades.

También se ha podido enumerar las razones primordiales que dan lugar a la implementación de sistemas de restricción a la circulación de vehículos particulares, las cuales abarcan aspectos que van desde el impacto ambiental, la falta de infraestructura vial que provoca severos embotellamientos en el tránsito de personas y productos, mejoras en el sistema de transporte comercial, entre otras. Asimismo se ha podido mediante una breve inmersión en las legislaciones internacionales, establecer que los racionamientos en el tránsito de vehículos particulares, han mejorado notablemente la situación ambiental y por ende la salud de los habitantes de las distintas ciudades en las que se han implementado, sin mencionar los beneficios en la movilidad y la reducción del caos vial.

Sin embargo, es necesario hacer énfasis en la situación específica de la Ciudad de Guatemala, que según datos proporcionados por la Superintendencia de Administración Tributaria. De acuerdo con el Departamento de Registro Vehicular, de la mencionada

institución, el parque automotriz guatemalteco es de 1 millón 912 mil 469 unidades a la fecha.<sup>31</sup>

Con base en el alarmante indicador estadístico de la cantidad de vehículos particulares registrados para su circulación en la Superintendencia de Administración Tributaria, puede asegurarse que la implementación de un sistema restrictivo a la circulación, no está tan alejado de ser una necesidad en el contexto actual de la Ciudad de Guatemala.

La cantidad contrasta diametralmente con la capacidad para la cual fue diseñada la Ciudad capital, según asegura Amílcar Montejo, vocero de la Policía Municipal de Tránsito de Guatemala (PMT), quien asegura que las calles y avenidas de la Ciudad de Guatemala tienen la capacidad de soportar una carga vehicular de 350 a 375 mil unidades. Sin embargo, 'hoy en día circulan entre 850 mil y 900 mil, y el crecimiento del parque vehicular es de un 14 por ciento anual', explica.<sup>32</sup>

Entonces, si la municipalidad, en uso de su facultad legislativa emanada por la Constitución Política de la República y en concordancia con el Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal, puede emitir mediante ordenanzas aprobadas por el honorable Concejo Municipal, y en base a la existencia de restricciones de circulación al transporte pesado, aun no propicia métodos de solución al problema del caos vehicular en las denominadas horas pico, en las principales vías de acceso al Centro de la Capital de Guatemala.

---

<sup>31</sup> <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/esat/estadisticas/47-estadisticas-tributarias/336-indicadores-tributarios.html>. Consulta (26 de julio de 2014).

<sup>32</sup> <http://www.mundoyomotor.com/> Consulta (15 de marzo de 2014).

En los siguientes párrafos, trataremos de entender las razones que limitan el poder legislativo y coercitivo de la Municipalidad de Guatemala, desde diversas perspectivas, para luego tratar de proponer soluciones viables y jurídicamente legales que mejoren la movilidad del tránsito de vehículos particulares y aminoren el impacto ambiental que producen los gases de efecto invernadero en la Ciudad de Guatemala.

## **6.2. Limitaciones jurídicas**

A lo largo de la presente investigación, se ha podido establecer que el régimen municipal, tiene su fundamento jurídico en la Constitución Política de la República de Guatemala, en la cual se crea la municipalidad como ente autónomo e independiente, y como atributo de esa autonomía, se le otorgan facultades especiales, tal como ciertas atribuciones legislativas, que tienen como finalidad regular la actividad propia del municipio en beneficio de la colectividad.

En cuanto al estudio de las diferentes causas jurídicas que podrían limitar a la municipalidad capitalina a implementar sistemas de restricción a la circulación de vehículos particulares, se estudiará el ordenamiento jurídico en base a la jerarquía de las disposiciones.

Ya en capítulos anteriores se hizo mención del principio de libertad de locomoción en Guatemala, el cual debe comprenderse, analizarse y entenderse en el más estricto sentido del texto de la norma, que claramente lo establece como la facultad que los guatemaltecos y guatemaltecas tenemos para transitar libremente por todo el territorio



de la República, sin restricción alguna y sin necesidad de documentación especial como pasaporte o visa.

Bajo el supuesto anterior, puede asegurarse que un sistema equitativo de restricción vehicular, no tendría por qué entenderse como transgresor del principio de libertad de locomoción toda vez, la discriminación opere como un sistema que tenga como fin el beneficio de la colectividad, y es mejoramiento de la calidad del ambiente como derecho fundamental.

Es por eso que, en lo que a la norma constitucional concierne, la Municipalidad de Guatemala, solo encuentra la limitante de implementar el sistema restrictivo en forma de ley ordinaria, puesto que la única capacidad legislativa que la Constitución Política de la República de Guatemala le confiere, es para la emisión de reglamentos y ordenanzas, limitación relativa en tanto el Decreto número 12-2002 del Congreso de la República, Código Municipal, confiere al Concejo Municipal la facultad de proponer al Organismo Ejecutivo, la creación de leyes ordinarias o la reforma de las ya existentes, quien a su vez en ejercicio de la facultad de iniciativa de ley, puede iniciar el proceso correspondiente ante el Congreso de la República.

En cuanto al ordenamiento jurídico ordinario, no se puede establecer algún tipo de limitación que restrinja a la municipalidad para la emisión de algún tipo de reglamentación que regule restricciones a la circulación de vehículos particulares. Por el contrario, el Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal, establece en el Artículo 35 literal "i" que es atribución del Concejo

Municipal la emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales.

No está de más recordar que en Guatemala sí existen sistemas de restricción a la circulación pero únicamente para el transporte pesado, que se debe entender como aquel que sobrepasa las 3.5 toneladas de peso, de conformidad con el Artículo 5 del Acuerdo Gubernativo número 273-98 Reglamento a la Ley de Tránsito. Dicha restricción se encuentra regulada en el Acuerdo del Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala número 0005-07, del año 2007, en el cual se restringe la circulación de vehículos de transporte pesado en las denominadas horas pico, de 05:30 a 9:00 horas de la mañana y de 16:30 a 20:30 horas.

Con la implementación de esta medida, se ha descongestionado levemente el tránsito en las calles y avenidas que conducen de los municipios aledaños a la Ciudad de Guatemala, hacia el centro de la misma, y viceversa, sin embargo el impacto en la carga vehicular como ya se dejó en claro, sigue aumentando en un 15 por ciento anualmente, según cifras de la comuna capitalina.

## **6.2. Limitaciones técnicas**

Durante el desarrollo de la presente investigación se realizaron como parte del cumplimiento de las técnicas de investigación propuestas en el plan respectivo, constantes visitas a la municipalidad de Guatemala, con el objeto de recabar la mayor cantidad de información y más específicamente datos estadísticos y estudios de impacto ambiental posibles.

Sin embargo, en ninguna de las múltiples visitas a las diferentes dependencias de la municipalidad de Guatemala, entiéndase la Entidad Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito Emetra, Policía Municipal de Transito PMT, Unidad de Acceso a la Información Pública de la Municipalidad de Guatemala UDI, entre otras, fue posible obtener información de ningún tipo, y las audiencias con las altas autoridades solo pueden ser concedidas mediante solicitud por escrito y programadas para un período no menor de un mes. Cabe aclarar que las respuestas a las solicitudes en ningún caso son resueltas por escrito, sino telefónica o verbalmente, situación que podría dar lugar a la acción constitucional de amparo, pues al operar la figura de silencio administrativo, da lugar al agotamiento de la vía administrativa, trayendo como consecuencia la interposición de la garantía constitucional.

Sin embargo, no es de considerarse como una amenaza la actitud de la Municipalidad de Guatemala, sino más bien, dentro del presente estudio y para el caso específico de la implementación de sistemas de restricción a la circulación de vehículos, deberá más bien entenderse como una debilidad o limitante de carácter administrativo, ya que resulta imposible a la comuna y al Concejo Municipal poder emitir ningún tipo de ordenanza para restringir la circulación de los vehículos particulares dentro de la circunscripción territorial del municipio de Guatemala, si no se cuenta con los estudios estadísticos cuantitativos y cualitativos que provocan el colapso de las vías de acceso a la capital, así como también con ausencia de expertajes científicos de medición del impacto de la emisión de gases de efecto invernadero provocada por la excesiva cantidad de vehículos.

Por las anteriores razones, es posible asegurar que la mayor limitante que la municipalidad de Guatemala enfrenta para la aplicación de sistemas de restricción a la circulación de vehículos particulares, es precisamente la falta de estudios cuantitativos y cualitativos en esta materia.

### **6.3 Limitaciones administrativas**

En concordancia con las limitaciones técnicas, en la presente investigación fue posible identificar las limitaciones administrativas que impiden a la municipalidad de Guatemala, aplicar los mecanismos de restricción vehicular que son necesarios para mejorar las condiciones del tránsito y el impacto ambiental.

Antes de enumerar las limitaciones administrativas, se considera de importancia definir y establecer las funciones de los órganos municipales que tienen intervención directa con la movilidad y el tránsito de personas y vehículos.

La municipalidad de Guatemala, cuenta con dos órganos específicos que se encargan de regular el tránsito en la Ciudad Capital, como son la Entidad Metropolitana Reguladora del Transporte y Transito Emetra, y la Policía Municipal de Tránsito PMT, que de conformidad con la comuna tienen las siguientes funciones:

“EMETRA Cuenta con personal técnico y capacitado en las distintas áreas con el fin de plantear soluciones viales, así como establecer parámetros de calidad en la prestación de los servicios de transporte. Específicamente, velamos por la eficiente prestación de

los diferentes servicios de transporte registrados, a través de un marco jurídico, legal y político, definiendo políticas de ordenamiento de tránsito y promoviendo la educación vial por medio de campañas de orientación y capacitación periódica a diferentes grupos específicos. »<sup>33</sup> (sic)

“La labor de la PMT es ordenar el tránsito y sancionar a los infractores. Los vecinos y visitantes del municipio deben respetar el reglamento y conducir con prudencia, porque la seguridad vial beneficia a todos. »<sup>34</sup>

De las definiciones anteriores, puede tenerse una idea general de la función de Emetra y PMT, siendo en términos generales, la de dar cumplimiento efectivo a la reglamentación y ordenanzas emitidas por el Concejo Municipal, lo cual restringe el ámbito de acción de ambos órganos municipales, y si a ello le agregamos la falta de estudios técnicos en materia de demográfica y ambiental, se tiene como resultado la relativa inoperancia de dichas instituciones, en el sentido de encontrarse limitadas a realizar acciones superficiales de ordenamiento vial.

---

<sup>33</sup> <http://mu.muniguate.com/index.php/component/content/article/1-emetra/41-queemetra>. Consulta ( 28 de julio de 2014).

<sup>34</sup> [http://www.muniguate.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1307:seccion-educacion-vial&catid=84:educacion&Itemid=18](http://www.muniguate.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1307:seccion-educacion-vial&catid=84:educacion&Itemid=18). Consulta (28 de julio de 2014).

## **6.4. La implementación de sistemas de restricción vehicular como virtual solución al problema de la saturación del tránsito de vehículos hacia la Ciudad de Guatemala.**

### **6.4.1. Indicadores Estadísticos**

No tendría ningún sentido estudiar las causas y efectos de un problema que afecta a más de un millón de personas en la Ciudad de Guatemala sin proponer soluciones viables al mismo.

En el presente apartado trataremos de analizar los datos estadísticos concretos que explican la tasa de crecimiento del parque vehicular en la Ciudad de Guatemala, que entre 2009 y 2013 en el sector de buses, microbuses y paneles manifestó un crecimiento del 15 por ciento, mientras el de automóviles fue del 13.5 por ciento, según la SAT.<sup>35</sup>

Según estadísticas de la Asociación de Importadores de Vehículos Automotores (Aidva), solo durante 2009 se importaron 14 mil 356 vehículos nuevos y 73 mil 56 usados, lo cual representó un total de 87,000 automotores incorporados al parque nacional.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> <http://www.mundoymotor.com/> Consulta (26 de julio de 2014).

<sup>36</sup> [http://www.muniguate.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1307:seccion-educacion-vial&catid=84:educacion&Itemid=18](http://www.muniguate.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1307:seccion-educacion-vial&catid=84:educacion&Itemid=18). Consulta (28 de julio de 2014).

En la Ciudad de Guatemala se encuentra la concentración más grande de automotores de todo el país. De acuerdo con algunos estudios, la concentración de vehículos en algunas ciudades del país sobrepasa la capacidad para la cual fueron diseñadas. Por ejemplo, en la capital hay 850 mil automóviles y 3,500 autobuses circulando por calles y avenidas. Esto representa el 53 por ciento del total de automotores que circulan en el país.<sup>37</sup>

La cantidad contrasta con la capacidad para la cual fue diseñada la capital, dice Amílcar Montejo, vocero de la Policía Municipal de Tránsito de Guatemala, quien asegura que las calles se pensaron para soportar de 350 a 375 mil unidades. Sin embargo, 'hoy en día circulan entre 850 mil y 900 mil, y el crecimiento del parque vehicular es de un 14 por ciento anual', explica.

Para el funcionario edil este problema se complica aún más, pues esos 800 mil automotores solo trasladan a 23 de cada 100 capitalinos, pero ocupan el 62 por ciento del espacio de calles y avenidas, según se corrobora en el estudio Orígenes y Destinos, desarrollado en 2005 por una firma de ingenieros para la Municipalidad capitalina.<sup>38</sup>

En otro estudio estadístico elaborado por el especialista Eduardo Velásquez se determina que en la mayoría de los departamentos se alcanzan porcentajes muy por

<sup>37</sup> [http://www.muniguate.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1307:seccion-educacion-vial&catid=84:educacion&Itemid=18](http://www.muniguate.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1307:seccion-educacion-vial&catid=84:educacion&Itemid=18). Consulta (28 de julio de 2014).

<sup>38</sup> [http://www.prensalibre.com.gt/noticias/EMBUDO\\_0\\_796120391.html](http://www.prensalibre.com.gt/noticias/EMBUDO_0_796120391.html). Consulta de fecha 31 de julio de 2014

debajo a los de la ciudad capital, pero en otros se complica la situación, tal es el caso de Escuintla que tiene el 5.5 por ciento, Quetzaltenango el 7 por ciento, San Marcos el 3.6 y Huehuetenango el 3 por ciento del parque vehicular. Esto quiere decir, que solo en el departamento de Guatemala, se concentra la mitad de los vehículos existentes y junto a los otros cinco departamentos, representan el 71 por ciento de la totalidad de vehículos que hay en el país. Apenas un 29 por ciento de los automotores se encuentra esparcido en los restantes 17 departamentos. .<sup>39</sup>

De acuerdo con el estudio Movilidad y Tránsito, del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, aunque el crecimiento del parque vehicular a nivel nacional es del seis por ciento, departamentos como Jutiapa y Escuintla lo sobrepasan con 9.5 y 10 por ciento, respectivamente. La ruta a El Salvador fue diseñada para una capacidad de 25 mil vehículos, sin embargo, en la actualidad circulan por ella más de 54 mil diarios. Lo mismo ocurre con la calzada Roosevelt, que fue construida para 25 mil, pero recibe un promedio de 63 mil.<sup>40</sup>

Amílcar Montejo, vocero de la entidad que día a día lucha contra ese aumento vehicular, califica la situación como alarmante y reconoce que la circulación se ha complicado en los últimos diez años y que, ahora, se registran embotellamientos de hasta tres horas.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> <http://www.mundoymotor.com/> Consulta de fecha 26 de julio de 2014.

<sup>40</sup> [http://www.muniguate.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1307:seccion-educacion-vial&catid=84:educacion&Itemid=18](http://www.muniguate.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1307:seccion-educacion-vial&catid=84:educacion&Itemid=18). Consulta (28 de julio de 2014).

<sup>41</sup> Entrevista realizada el 26 de julio de 2014.

Asimismo el funcionario edil indica que hay jornadas más críticas que otras, cuando la circulación vehicular llega a un millón de automotores. Y el panorama a futuro es desalentador debido a que cada año el parque vehicular crece un 15 por ciento, no así la red vial, la cual solo ha crecido a un ritmo de 1.2 por ciento durante los últimos 25 años.<sup>42</sup>

Al afirmar la existencia de jornadas más críticas, puede entenderse que en la actualidad ya no existen las tradicionalmente denominadas “horas pico”, el congestionamiento vial en la Ciudad de Guatemala, es cargado a cualquier hora del día. No queda duda ante los indicadores estadísticos analizados, que la situación del tránsito vehicular en la Ciudad de Guatemala, presenta un pronóstico desalentador y complicado para los próximos años, y en la actualidad, con una superpoblación que rebasa en dos tercios la capacidad real de la infraestructura vial, no parecen quedar muchas alternativas, y la falta de estudios técnicos y científicos por parte de la Municipalidad de Guatemala, las limitantes reales parecen ser mínimas comparadas con las diferentes alternativas que las leyes otorgan a la comuna capitalina para emitir mediante ordenanzas municipales, sistemas de restricción que solucionen el problema.

#### **6.4.2. Posibilidad de aplicar un sistema de restricción a la circulación de vehículos particulares mediante la emisión de ordenanzas municipales.**

Después de haber hecho un recorrido por las principales instituciones del derecho

---

<sup>42</sup> [http://www.muniguate.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1307:seccion-educacion-vial&catid=84:educacion&Itemid=18](http://www.muniguate.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1307:seccion-educacion-vial&catid=84:educacion&Itemid=18). Consulta (28 de julio de 2014).

Administrativo, y entender la mandato constitucional que otorga autonomía e independencia técnica al régimen municipal, es posible establecer que la emisión por parte del honorable Concejo Municipal de ordenanzas que regulen un sistema de restricción a la circulación de vehículos dentro de la circunscripción territorial de la ciudad de Guatemala, es una posibilidad latente.

Necesariamente la comuna deberá realizar sus propios estudios demográficos, ambientales, de infraestructura vial, de transporte colectivo y los factores compensatorios para los vecinos que resulten afectados con la restricción de sus vehículos particulares para transitar en la ciudad de Guatemala.

La forma en que el sistema de restricción vehicular debería operar, para solucionar el problema del tránsito, consistiría en la emisión de una ordenanza municipal que asigne por los últimos dos dígitos de la matrícula de cada vehículo, los días predeterminados y al azar, en que se encontrará vedado de circular en las calles y avenidas de la ciudad de Guatemala, con el fin de aminorar la cantidad de vehículos que transitan con destino a la capital guatemalteca, y por ende, disminuir el impacto ambiental de la emisión de gases con efecto invernadero, que provocan los automotores, así como también reducir la cantidad de tiempo en los embotellamientos y la reducción en los gastos derivados del consumo de gasolina o diésel, que acarrearán como consecuencia lógica, el desarrollo ambiental, económico y social del municipio.



## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La municipalidad de Guatemala, creada constitucionalmente como un ente autónomo e independiente en la elección de sus autoridades, con patrimonio propio y capacidad técnica de decisión, es la expresión más inmediata de agrupación social existente, después de la familia, cuyo objetivo principal, es el de procurar el bienestar colectivo de sus habitantes.

Dentro de este contexto, la ciudad de Guatemala en la actualidad ha llegado a su punto más álgido, en cuanto al tema del tránsito de personas y vehículos se refiere, al existir más de un millón de automóviles circulando diariamente por las calles y avenidas del municipio, convirtiendo así a la capital de Guatemala, en una de las urbes más pobladas de América, esta excesiva carga vehicular que diariamente aqueja a la obsoleta infraestructura vial de la ciudad capital, tiene un impacto que va desde la contaminación ambiental, hasta el desgaste económico y psicológico que representa, para los ciudadanos dos o tres horas de embotellamiento, a diario.

La posible solución al problema resulta en la implementación de un sistema de restricción a la circulación de vehículos particulares, pero, ¿qué limita a la municipalidad de Guatemala a emitir este tipo de reglamentaciones?; fue posible durante el desarrollo del presente estudio establecer tres clases de limitantes que restringen a la Municipalidad de Guatemala; el primero de ellos es el factor jurídico, que no permite a la comuna emitir o proponer, con iniciativa de ley, reformas a leyes ordinarias, sino, simplemente la facultad de emitir ordenanzas y resoluciones internas;



la segunda es la falta de estudios en materia de impacto ambiental y de expansión demográfica; y por último, la limitación administrativa de los órganos encargados del tránsito, quienes regulan el ordenamiento vial, en base a la reglamentación emitida.

Conforme a todo lo anterior, es válido expresar que la municipalidad de Guatemala, cuenta, con la facultad de emitir ordenanzas municipales y de efectuar los estudios pertinentes, que puedan solucionar el problema planteado, así como obligar a la observancia de las mismas en ejercicio de su poder coercitivo, sin embargo, y de conformidad con la presente investigación, se logró determinar, que es posible la implementación de un sistema de restricción a la circulación de vehículos particulares en la ciudad de Guatemala, mediante la simple emisión de ordenanzas municipales.

## BIBLIOGRAFÍA

CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte especial.**

5ª ed. Guatemala, C.A. Ed. Orion, 2005.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco t. I.** 16ª

ed. Guatemala, C.A, 2005.

DE LEÓN CARPIO, Ramiro. **Catecismo constitucional.** 7ª ed. Guatemala, C.A. Ed.

tipografía Nacional, 1995.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO. **Programa de Restricción Vehicular “Hoy no Circula” y similares en el mundo. Sus alcances y limitaciones.** 1ª. Ed.

México, D.F, 2012.

<http://www.estuderecho.com.gt>. Consulta del 06 de julio de 2014.

[http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n\\_vehicular#cite\\_note-1](http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n_vehicular#cite_note-1). Consulta del 13 de marzo de 2014.

<http://mu.muniguate.com/index.php/component/content/article/41-policia-municipal/166-portadapm>. Consulta del 18 de julio de 2014.

[http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n\\_vehicular\\_de\\_S%C3%A3o\\_Paulo](http://es.wikipedia.org/wiki/Restricci%C3%B3n_vehicular_de_S%C3%A3o_Paulo). consulta del 15 de junio de 2014.

<http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/esat/estadisticas/47-estadisticas-tributarias/336-indicadores-tributarios.html>. Consulta de fecha 26 de julio de 2014.

<http://www.mundoyomotor.com/> Consulta de fecha 15 de marzo de 2014.

<http://mu.muniguate.com/index.php/component/content/article/1-emetra/41-queemetra>  
Consulta de fecha 28 de julio de 2014.

<http://www.muniguate.com/index.php?option=comcontent&view=article&id=1307:seccion-educacion-vial&catid=84:educacion&Itemid=18>. Consulta de fecha 28 de julio de 2014.

[http://www.prensalibre.com.gt/noticias/EMBUDO\\_0\\_796120391.html](http://www.prensalibre.com.gt/noticias/EMBUDO_0_796120391.html). Consulta de fecha 31 de julio de 2014.

### **Legislación:**

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

**Ley Electoral y de Partidos Políticos.** Decreto 1-85. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

**Código Municipal.** Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2012.

**Reglamento a la Ley de Tránsito.** Acuerdo gubernativo 273-98 del Organismo Ejecutivo. 1998.

**Modificación de horarios de restricción al transporte pesado.** Acuerdo 0005-07 del Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala, 2007.