

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



**MECANISMOS DE CONTROL, EJECUCIÓN Y FISCALIZACIÓN AL SUBSIDIO  
ASIGNADO AL TRANSPORTE PÚBLICO DE LA CAPITAL DE GUATEMALA**

**DALIO ENRIQUE MARTÍNEZ RODRÍGUEZ**

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2016

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

**MECANISMOS DE CONTROL, EJECUCIÓN Y FISCALIZACIÓN AL SUBSIDIO  
ASIGNADO AL TRANSPORTE PÚBLICO DE LA CAPITAL DE GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**DALIO ENRIQUE MARTÍNEZ RODRÍGUEZ**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Guatemala, septiembre de 2016

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

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla

VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil

VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez

VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía

VOCAL IV: Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia

VOCAL V: Br. Freddy Noé Orellana Orellana

SECRETARIO: Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

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



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,  
 09 de noviembre de 2015.

Atentamente pase al (a) Profesional, RUDY AMILCAR SOTO OVALLE  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
DALIO ENRIQUE MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, con carné 200211223,  
 intitulado MECANISMOS DE CONTROL, EJECUCIÓN Y FISCALIZACIÓN AL SUBSIDIO ASIGNADO AL  
TRANSPORTE PÚBLICO DE LA CAPITAL DE GUATEMALA.

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

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

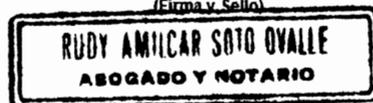
Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

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



Fecha de recepción 19 enero 2016. f)

Asesor(a)  
 (Firma y Sello)





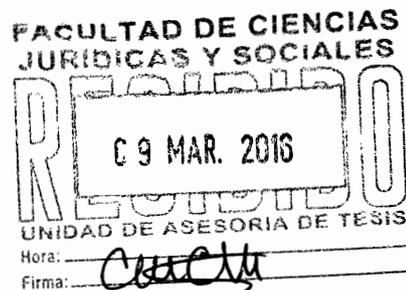
**LIC. RUDY AMILCAR SOTO OVALLE**  
**ABOGADO Y NOTARIO**

**Oficina 311, Torre uno, Centro comercial zona cuatro, zona 4.**  
**Ciudad de Guatemala, Guatemala.**  
**Cel. 52069404.**

Guatemala, 25 de febrero 2016

**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**  
**Su despacho**

**Doctor Bonerge Mejía**



De conformidad con la designación que me fue conferida, según resolución de fecha nueve de noviembre de dos mil quince, declarando que no soy pariente del estudiante dentro de los grados de ley, en el que se me nombró asesor del trabajo de tesis intitulado, **“MECANISMOS DE CONTROL, EJECUCIÓN Y FISCALIZACIÓN AL SUBSIDIO ASIGNADO AL TRANSPORTE PÚBLICO DE LA CAPITAL DE GUATEMALA”**, realizado por el estudiante **DALIO ENRIQUE MARTÍNEZ RODRÍGUEZ**.

Luego de haber formulado las sugerencias al estudiante, mismas que fueron tomadas en consideración, realizando los cambios y correcciones que la investigación requirió, para el efecto me permito informar a usted lo siguiente:

**a. Contenido científico y técnico de la tesis:** Considero que el contenido de la investigación constituye un aporte a la sociedad guatemalteca sobre la cual versa, al considerar aspectos que pueden mejorar la administración pública de Guatemala.

**b. Metodología y técnicas de investigación utilizadas:** La estructura formal de la tesis fue desarrollada en una secuencia lógica e ideal para su fácil comprensión, la metodología utilizada fue el analítico, el deductivo partiendo de generalizaciones universales permitiendo obtener inferencias particulares, el método sintético mediante el cual se relacionaron hechos concretos para poder así formular una teoría unificando diversos elementos, el método inductivo estableciendo enunciados a partir de la experiencia cotidiana, y el método sintético; mediante el cual se efectuó la observación respectiva a efecto de analizar la información recopilada, haciendo énfasis sobre los principios que informan al contrato de concesión y subsidio como tal. En lo que



concierno a las técnicas de investigación la sustentante aplicó la compilación de documentos utilizando bibliografías que tratan del tema.

**c. Redacción:** La redacción utilizada reúne las condiciones exigidas en cuanto a su claridad y precisión, de tal forma que sea comprensible al lector y las personas que se interesen sobre el tema de la propuesta de efectuar el planteamiento de la asignación presupuestal del subsidio del transporte público de la Capital de Guatemala.

**d. Contribución científica:** El aporte científico que brinda el tema investigado por el sustentante es el hacer notar la necesidad de efectuar el control e inspección del gasto de la asignación otorgada al subsidio al transporte público de la capital de Guatemala.

**e. Conclusión discursiva:** La conclusión discursiva del estudiante es congruente con el trabajo de tesis, donde se propone posibles soluciones; constituyéndose una herramienta útil de análisis y aplicación en la asignación y ejecución del subsidio asignado al transporte público.

**f. Bibliografía utilizada:** Es la fuente de información más adecuada para el desarrollo del tema.

**g. Aunado a lo expuesto,** se puede establecer que el referido trabajo de investigación se efectuó apegado a la asesoría prestada, habiéndose apreciado el cumplimiento a los presupuestos tanto de forma como de fondo exigidos.

En conclusión el contenido del trabajo de tesis se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con los requisitos exigidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, razón por la cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto de continuar con el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el tribunal examinador en el examen público de tesis, previo a optar al grado académico de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales egresado de la tricentaria Universidad de San Carlos de Guatemala.

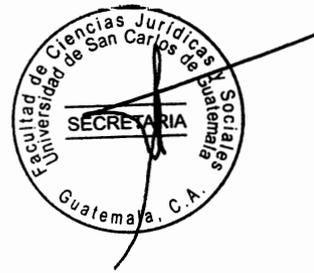
Sin otro particular, me suscribo muy cordialmente.



**LIC. RUDY AMILCAR SOTO OVALLE**  
**ABOGADO Y NOTARIO**  
**ASESOR DE TESIS**



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



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 02 de agosto de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante DALIO ENRIQUE MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, titulado MECANISMOS DE CONTROL, EJECUCIÓN Y FISCALIZACIÓN AL SUBSIDIO ASIGNADO AL TRANSPORTE PÚBLICO DE LA CAPITAL DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/srrs.

*[Handwritten signatures and stamps]*

Two circular stamps are visible: one for the 'SECRETARIA' and another for the 'DECANATO' of the Faculty of Law and Social Sciences, University of San Carlos, Guatemala, C.A.





## DEDICATORIA

- A DIOS:** El gran arquitecto del universo.
- A MIS PADRES:** Rafael Antonio Martínez García (+) y a Maria Ofelia Rodríguez de Martínez (+)
- A MI EPOSA:** Marta Lucrecia Mena Grajeda de Martínez, especialmente.
- A MIS HIJOS:** Enrique, Alberto, Rafael y Lucrecia.
- A MIS NIETOS:** Diego Rafael, Dalio Rodrigo, Javier Enrique, José Andrés, Alfredo y Alberto
- A MIS NUERAS:** Dominique, Altagracia y Silvana.
- A MI YERNO:** Luis Miguel.
- A MIS AMIGOS:** Con cariño.
- A:** La tridentaria Universidad de San Carlos de Guatemala.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.



## **PRESENTACIÓN**

**Esta investigación es de carácter cualitativo, puesto que se orientó a relacionar los elementos jurídicos que fundamentan los mecanismos estatales de control y fiscalización de los fondos públicos asignados para políticas sociales, por lo que la misma pertenece al derecho administrativo y al derecho fiscal, siendo el subsidio al transporte urbano el objeto de estudio especialmente porque hasta el presente estos recursos han carecido de fiscalización, a pesar que los mismos provienen de las arcas nacionales. Por lo que se propone es la creación de una entidad pública como lo sería la intendencia de verificación del transporte público con funciones específicas de fiscalización y control a dicho servicio público. Es de rango constitucional como lo preceptúa el Artículo 118 Principios del Régimen Económico y Social, el Artículo 119 literal j Obligaciones del Estado de la Constitución Política de la República de Guatemala, en cumplimiento de las obligaciones del Estado las actividades que realiza los órganos administrativos en cumplimiento.**

**Este tema no requiere una delimitación espacial o geográfica, puesto que, aun cuando se refiere a la reflexión sobre la fiscalización de los subsidios estatales al transporte urbano de pasajeros, se está ante un estudio doctrinario, que no requiere trabajo de campo. La delimitación temporal está determinada por la vigencia de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, por lo que el período a estudiar es del año 2002 hasta el año 2014, lo que permitirá establecer la forma en que se pueden fiscalizar los fondos estatales entregados como subsidio a los dueños de los buses que prestan servicio urbano de transporte de pasajeros en la ciudad capital de Guatemala.**



## HIPÓTESIS

Es necesaria la creación de mecanismos de control, ejecución y fiscalización al subsidio asignado al transporte público de la capital de Guatemala mediante una entidad pública adscrita al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda para que la misma tenga como mandato específico, llevar a cabo la fiscalización y el control del uso que los empresarios del transporte urbano hacen de los recursos financieros que el Estado les entrega en calidad de subsidio, para garantizar que realmente lo utilicen para los fines que fue creada esta partida presupuestaria y por lo tanto que rindan cuentas ante la Contraloría General de Cuentas y frente a la población usuaria del transporte público de pasajeros en la ciudad capital.



## **COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS**

**Fue necesario utilizar el método deductivo, para establecer los criterios jurídico-doctrinarios que se vincula con el derecho administrativo fundamentando la validez de la función de control y fiscalización de las entidades estatales.**

**Asimismo, se utilizó el método analítico, a partir de explicar las características, particularidades, elementos esenciales y diferenciales de los mecanismos legales de control y fiscalización, la concesión y subsidio.**

**De igual manera, se hizo uso de la síntesis, puesto que se relacionó el control y la fiscalización con la creación de mecanismos adecuados para realizar estas funciones al subsidio otorgado por el Estado para el transporte urbano de pasajeros de la ciudad capital de Guatemala.**

**Las técnicas utilizadas fueron la bibliográfica para seleccionar los libros relacionados con el derecho administrativo y la fiscalización y el control de las actividades y funciones públicas.**

# ÍNDICE



**Pág.**

Introducción.....	I
-------------------	---

## CAPÍTULO I

1. Subsidio.....	1
1.1. Subsidio como estímulo a la economía guatemalteca.....	2
1.1.1. Tipos de subsidio debido a la oferta y demanda.....	3
1.2. Las concesiones y subsidio .....	4
1.3. La Contraloría General de Cuentas y el subsidio.....	8
1.4. Fundamentos legales del subsidio.....	10
1.5. Existencia de subsidio en Guatemala.....	13
1.6. Importancia del subsidio en Guatemala.....	14

## CAPÍTULO II

2. Transporte público.....	19
2.1. Historia del transportes público.....	19
2.1.1. Época Colonial.....	19
2.1.2. Reforma Liberal.....	20
2.1.3. La Reforma Liberal, aparición del transporte público.....	21
2.2. El transporte colectivo como servicio público.....	23
2.3. El subsidio otorgado al transporte público urbano.....	26
2.4. Elementos del subsidio otorgado al transporte público.....	27
2.5. Características de los contratos administrativos.....	28
2.6. Estado de Guatemala y el subsidio.....	29
2.7. La economía guatemalteca y el subsidio.....	30

### CAPÍTULO III

<b>3.</b>	<b>Transporte colectivo público.....</b>	<b>33</b>
<b>3.1.</b>	<b>La Controlaría General de Cuentas y el subsidio.....</b>	<b>37</b>
<b>3.1.1.</b>	<b>Los componentes necesarios para la rendición de cuentas.....</b>	<b>41</b>
<b>3.1.2.</b>	<b>Mecanismos de control y fiscalización.....</b>	<b>43</b>
<b>3.2.</b>	<b>Entidades privadas o públicas encargadas de administrar el subsidio...</b>	<b>45</b>
<b>3.2.1.</b>	<b>ASOPAGUA.....</b>	<b>45</b>
<b>3.2.2.</b>	<b>AEAU.....</b>	<b>47</b>
<b>3.2.3.</b>	<b>FIDEMUNI.....</b>	<b>48</b>

### CAPÍTULO IV

<b>4.</b>	<b>Intendencia de verificación del transporte público.....</b>	<b>51</b>
<b>4.1.</b>	<b>Control contable y financiera.....</b>	<b>52</b>
<b>4.1.1.</b>	<b>Combustible, gastos varios, viáticos de los pilotos.....</b>	<b>53</b>
<b>4.1.2.</b>	<b>Planilla o prestación de servicio de los pilotos.....</b>	<b>54</b>
<b>4.1.3.</b>	<b>Exentos de pago de impuestos.....</b>	<b>57</b>
<b>4.1.4.</b>	<b>Unidades de transporte público con GPS.....</b>	<b>58</b>
<b>4.1.5.</b>	<b>Seguro de transporte público.....</b>	<b>59</b>
<b>4.1.6.</b>	<b>Evaluación del piloto.....</b>	<b>60</b>
<b>4.1.7.</b>	<b>Paradas de bus e infraestructura vial.....</b>	<b>61</b>
<b>4.1.8.</b>	<b>Inspector de rutas del bus.....</b>	<b>61</b>
<b>4.1.9.</b>	<b>Terminales.....</b>	<b>63</b>
<b>4.1.10.</b>	<b>Control de informes.....</b>	<b>64</b>
 <b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>		 <b>65</b>
<b>BIBLIOGRFÍA.....</b>		<b>67</b>



## **INTRODUCCIÓN**

**En la ciudad capital el transporte público por la utilidad social es de especial importancia al contribuir a que el ritmo laboral de la población guatemalteca no se vea entorpecido y puedan caminar el ámbito laboral privado como público sin percances y atrasos, de tal manera en cumplimiento de la ley es asignado anualmente del Presupuesto General de la Nación un porcentaje otorgado en subsidio al transporte público. Ante esa realidad se planteó como hipótesis la necesidad de crear mecanismos de control, ejecución y fiscalización al subsidio asignado al transporte asignado al transporte público de la capital de Guatemala, la cual fue debidamente comprobada porque se estableció que la ausencia de fiscalización y control del uso de ese subsidio ha llevado a los empresarios del transporte urbano a darles usos distintos para los que fue creado, incumpliendo los fines de este beneficio social.**

**La tesis tuvo como objetivo determinar la necesidad de controlar y fiscalizar la ejecución del subsidio otorgado al transporte urbano para el cumplimiento de las obligaciones del Estado y logro del bien social por medio de la Dirección de Transportes Urbanos adscrito al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, así como investigar sus antecedentes históricos, culturales y sociales y al establecer estas circunstancias, considero haber cumplido los objetivos del trabajo.**

**Para enriquecer el informe se estructuró la tesis en cuatro capítulos; el primer capítulo se explica el subsidio como figura jurídica útil para el cumplimiento de los deberes y obligaciones del Estado, la similitud que tiene con la concesión; el segundo capítulo está encaminado a explicar socialmente la evolución histórica de transporte público y la importancia que tiene para la población guatemalteca; el tercer capítulo el desarrollo de los elementos que intervienen en la concesión y subsidio asignado al transporte público; y el cuarto capítulo incluye las circunstancias que se deben de tomar en cuenta para el control y fiscalización del subsidio otorgado al transporte público por parte de la nueva entidad.**

**Los métodos utilizados en la presente investigación fueron el método deductivo que se utilizó para establecer los criterios jurídicos- doctrinarios relacionados el problema, el**



método analítico al partir de explicar las características, elementos y mecanismos legales de control y fiscalización de la concesión y subsidio, el método sintético, el cual se utilizó para poder emitir las conclusiones respectivas, y técnicas de investigación bibliográfica que fueron esenciales para fundamentar jurídica y doctrinalmente.

Es así como se estructura la investigación que es un mínimo aporte y documento de consulta en temas relacionados con la legalidad de la concesión otorgada a las entidades privadas y públicas que intervienen en la prestación del servicio de transporte público y el aporte económico como segundo elemento indispensable siendo el subsidio como ayuda para solucionar la problemática existente y en cumplimiento constitucional de los deberes y obligaciones del Estado.



## CAPÍTULO I

### 1. Subsidio

El subsidio en general es la manera que el Estado sostiene la economía nacional, en ciertas oportunidades a un sector específico y en otras a la población en general. Es muy frecuente que el subsidio sea objeto de malversaciones en las cuales a lo largo del tiempo se denotan por las consecuencias en el ámbito económico, sea de la clase de subsidio que sea.

El subsidio se puede definir de varias formas según su aplicación como lo es en la siguiente "Se entiende por subsidio (del Latín subsidum): Una prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada para quienes no hayan cotizado (ayuda familiar, pensión no contributiva) Una contribución impuesta al comercio y a la industrial."<sup>1</sup> Este concepto definido desde el punto de vista de las obligaciones que tiene el Estado.

El subsidio se define como: "Socorro, ayuda. Cantidad que se entrega con fines benéficos o sociales. Impuesto que grava a veces la industria y el comercio. Nombre dado a la indemnización o auxilio de los comprendidos en el seguro contra el paro".<sup>2</sup> El subsidio se puede definir en una palabra que es: **auxilio**, la cual como se observa esta aplicado en varios ámbitos de la sociedad de un país. El subsidio es una figura que aparece a rescatar o apoyar algunos sectores vulnerables de la sociedad siendo una de sus características esenciales la continuidad, ya que el subsidio cumple la función de

---

<sup>1</sup> <https://es.wikipedia.org/wiki/Subsidio>. (14 de noviembre 2015).

<sup>2</sup> Caballenas de Torres, Guillermo. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. Pág. 910.



apoyo para el mejor desenvolvimiento de la actividad económica que se realiza. De esta manera los subsidios otorgados por el Estado de Guatemala y entregados por los órganos que lo conforma son el auxilio a la población guatemalteca vulnerable, por ejemplo el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social al entregar conforme al salario porcentajes variables según la dolencia que padezca el afiliado, además los estudiantes de sexto primaria, secundaria y diversificado de escuelas públicas que comprueben que vivan a más de cinco kilómetros de distancia del instituto o escuela pública reciben un cierto monto dinerario subsidiando el valor del pasaje por el traslado de sus casas al lugar de estudios y el subsidio al transporte público el cual tiene la función de reducir a toda la población el costo de traslado con las unidades de transporte público así como el mantenimiento de dichas unidades.

### **1.1. Subsidio como estímulo a la economía guatemalteca**

Un subsidio, como estímulo de la economía, es la diferencia entre el precio real de un bien o servicio y el precio real cobrado al consumidor de estos bienes o servicios. Al tomar en cuenta la experiencia y los cálculos económicos que realizan los expertos, se sabe que el Estado no puede con la prestación del servicio del transporte público.

En economía el subsidio se aplica para estimular artificialmente el consumo o la producción de un bien o servicio. Son los mecanismos contrarios a los impuestos. O más bien se podría resumir en que el Estado se organiza para recaudar los impuestos y en cumplimiento de sus obligaciones el Gobierno concede a una empresa privada la prestación de un servicio público. Generalmente la aplicación de subsidios específicos al consumo o a la producción de un producto cualquiera tiene su origen en la intención



de los Estados de alcanzar metas sociales, o bien para favorecer, por distintas razones, a determinadas personas, actividades o zonas de un país.

También suele otorgarse desde el Estado a las empresas privadas, como es el caso de la concesión otorgada a ASOPAGUA, y AEAU, evitando que posibles aumentos de tarifas lleguen en este caso a los usuarios del transporte público, y así proteger la economía regional, principalmente en épocas de inflación.

### **1.1.1. Tipos de subsidios debido a la oferta y demanda**

Existen diversos tipos de subsidio:

- **Subsidios a la oferta:** Otorgados a los productores de bienes y servicios.
- **Subsidios a la demanda:** Son subsidios que reducen lo que paga el usuario, por debajo del costo del servicio de transporte público.

Estos pueden ser según la legislación vigente positiva de Guatemala:

- a. **Subsidios directos:** El Estado de Guatemala paga directamente una parte del servicio a algunos consumidores, siendo este el caso de los estudiantes de institutos públicos que al comprobar que viven a cierta distancia del establecimiento de estudio se hacen acreedores de este subsidio fiscalizado y entregado por el Ministerio de Educación.
- b. **Subsidios cruzados:** En este caso la empresa calcula su tarifa general, que cubre los costos totales, no cobrando el mismo monto a todos los clientes. Algunos pagan más que el costo real, para permitir que otros paguen menos. No hay necesidad de



que el gobierno ponga nada del costo de este subsidio. Esta clase de subsidio no se lleva a cabo en Guatemala ya que no se tiene esa conciencia social y siendo sincero la mayoría de personas que utilizan el transporte público está en desventaja económica ya que como lo menciono Gustavo Petro alcalde de Bogotá, Colombia “Un país desarrollado no es donde el pobre tiene auto; es donde el rico usa el transporte público”.<sup>3</sup>

- c. **Subsidios a la producción:** Son pagos corrientes, sin contrapartida, que el gobierno hace a las empresas en función de su participación en la producción; empleado como medio al gobierno, para hacer más accesibles los precios de mercado de algunos bienes o servicios.

## **1.2. Las concesiones y subsidio**

El Artículo 95 del Decreto número 57-92, Ley de Contrataciones del Estado regula la concesión y define: “...la facultad que el Estado otorga a particulares, para que por su cuenta y riesgo construyan, produzcan, monten, instalen, mejoren, adicionen, conserven, restauren y administren una obra, bien o servicio público, bajo el control de la entidad pública concedente, con o sin ocupación de bienes públicos, a cambio de una remuneración que el particular cobre a los usuarios de la obra, bien o servicio”. La concesión en la administración pública es considerada como el negocio jurídico público, que da la atribución por la administración pública a uno o más sujetos de determinadas facultades, son reconocidos ex novo por la administración concedente dentro del margen de su esfera de potestades de la entidad pública. “Una persona jurídica

---

<sup>3</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1761452-el-transporte-depende-cada-vez-mas-de-los-subsidios-para-funcionar>. (29 de octubre de 2015).



llamada concesionario asume la obligación de construir, operar y mantener una obra o bien destinados al servicio, al uso público o a la promoción del desarrollo, o la de gestionar, mejorar u organizar un servicio público, incluyendo la ejecución de las actividades necesarias para el adecuado funcionamiento o la prestación de la obra o del servicio, por su cuenta y riesgo y bajo la supervisión y el control de la autoridad concedente, a cambio del derecho a explotar la obra o el servicio y de percibir el producto de las tarifas, precios, peajes, alquileres, valorización de inmuebles, subsidios, ganancias compartidas con algún ente público u otra fórmula establecida en los contratos correspondientes, durante un tiempo determinado, suficiente para recuperar la inversión, los gastos de explotación incurridos y obtener una tasa de retorno razonable sobre la inversión".<sup>4</sup>

La concesión administrativa es la que otorga la administración pública a favor de particulares o de empresas, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público. Formalizándose la concesión administrativa por un contrato para encomendar a los particulares la prestación de determinados servicios públicos, esto sucede por la enorme cantidad de tareas que el Estado tiene atribuidas para lograr sus fines y es imposible cumplir de manera directa.

El contrato de concesión le permite al particular obtener trabajo y ayudar a que se cumplan los deberes del Estado como lo preceptúa el Artículo dos de la Constitución Política de la República de Guatemala desempeñando actividades que son propias del Estado, porque persiguen la satisfacción de interés público. Es decir que la concesión

---

<sup>4</sup> Arévalo Alvizúrez, Marlon Alexander. **Propuesta para el control de la eficiencia y eficacia de la concesión administrativa.** Pág. 26.

administrativa es el acto jurídico por el cual el Estado confiere a un particular la potestad de explotar a su nombre un servicio o bien público, que son de dominio público, satisfaciendo necesidades de interés general. Siendo de esta manera tan sencilla la explicación de que es el contrato de concesión, se ha de notar que al ser el Estado de Guatemala mediante la administración entrega bienes de utilidad pública a una empresa privada o particular para que la dirija, con el fin de que se lleve a cabo el servicio público, siendo la población guatemalteca que mediante el cobro respectivo le retribuye los gastos en general al concesionario, el Estado no paga al contratista, pero vencido el plazo de la concesión, los bienes regresan al dominio del Estado.

El contrato administrativo de concesión tiene varios elementos los que por medio de una autoridad pública con personalidad jurídica, denominada **concedente**, encarga a otra persona ajena a subordinación de las entidades del Estado, denominada **concesionario**, la **realización o explotación de una obra destinada al uso público**, la **gestión y explotación de un servicio público o bien la ocupación de ciertas dependencias del dominio público**, siendo este contrato libre de lucro ya que no es un negocio mercantil, aun así para su correcto funcionamiento existe la **remuneración** que deriva del derecho del concesionario a percibir las tarifas, precios, durante un tiempo determinado por las partes de **común acuerdo**, suficiente para recuperar la inversión efectuada por el concesionario. La concesión es definida como: "Una variedad del género de contratos administrativos, mediante los cuales el Estado encomienda a una persona natural o jurídica la gestión de un servicio público".<sup>5</sup> Por lo que uno de los conceptos del contrato administrativo es: "El contrato de gestión de

---

<sup>5</sup> Villar Palasí, José Luis. **Principios de derecho administrativo**. Pág. 313.

servicios públicos comprende ahora, además de la clásica figura de la concesión de servicios, en que ésta se hace a riesgo y ventura del empresario, las más modernas variantes de gestión indirecta de los servicios públicos".<sup>6</sup> El Artículo 95 del Decreto número 57-92, Ley de Contrataciones del Estado, regula que la concesión administrativa finaliza o se extingue la responsabilidad administrativa por el cumplimiento del plazo, rescisión en los casos que se establezca en el contrato respectivo, o revocación por conducto del Ejecutivo a consideración y eventual aprobación del Congreso de la República de Guatemala.

Regularmente el contrato de concesión se ha confundido totalmente con la figura del subsidio. En un caso la razón de existir del subsidio es para que el costo real del pasaje no aumente afectando a la economía de la población guatemalteca, y la concesión existe para darle cumplimiento a los deberes del Estado, entonces cuando se entrega el subsidio a las empresas de transporte público que son las encargadas de tener las unidades de transporte ya que por el contrato de concesión, estas se obligan para con el Estado a cumplir con el servicio ofrecido bajo su cuenta y riesgo. Esta es una de las mayores controversias que existen por el momento ya que el Congreso de la República de Guatemala durante el periodo legislativo aprueban subsidios con el motivo de compra y mejoras del transporte público como lo es lectores de tarjetas electrónicas de SIGA entre otros siendo esto parte de la asignación anual del Presupuesto General de la Nación. Se aprueba conceptos de gastos para el transporte público cuando ya existe la asignación específica, sumándose a ello la malversación de fondos y favores políticos.

---

<sup>6</sup> Parada, Ramón. **Derecho administrativo**. Pág. 415.

### **1.3. La Contraloría General de Cuentas y el subsidio**

Este tema pretende relacionar los elementos jurídicos que informan el derecho administrativo y los mecanismos estatales de control y fiscalización de los fondos públicos asignados para políticas sociales, tal como es el subsidio al transporte público urbano, especialmente porque hasta el presente año, estos recursos han carecido de fiscalización, a pesar que los mismos provienen de las arcas nacionales, las cuales deben ser fiscalizadas por la Contraloría General de Cuentas de acuerdo con el Artículo dos de la ley que regula a esta dependencia estatal: "... Corresponde a la Contraloría General de Cuentas la función fiscalizadora y de control gubernamental en forma externa de los activos y pasivos, derechos, ingresos, egresos y en general todo interés hacendario de los Organismos del Estado, Entidades Autónomas y Descentralizadas, las Municipalidades y sus Empresas, Fideicomisos constituidos con Fondos Públicos, Consejos de Desarrollo, Instituciones o Entidades Públicas que por delegación del Estado presten servicios, instituciones que integran el sector público no financiero, de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas y de empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado, bajo cualquier denominación así como las empresas en que éstas tengan participación. También están sujetos a esta fiscalización y control externo los contratistas de obras públicas, Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones, Fundaciones, Patronatos, Comités, Organismos Regionales e Internacionales, Fideicomisos y cualquier persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, que por delegación del Estado reciba, invierta o administre fondos públicos, incluyendo donaciones recibidas y ejecutadas por el Estado, en lo que se refiere al manejo de



estos fondos. La función técnica rectora de la fiscalización y control de las entidades sujetas a su fiscalización la realizará la Contraloría General de Cuentas independientemente que dentro de la institución o entidad fiscalizada exista algún órgano o dependencia que tenga bajo su responsabilidad la fiscalización interna de sus operaciones, aunque dichas funciones estén contenidas en Ley o en sus reglamentos internos. Se exceptúan las entidades del sector público sujetas por ley a otras instancias de fiscalización externa.”

Al hacer las investigaciones de este tema se expone que los mecanismo de fiscalización de dicho ente contralor va a continuar siendo deficiente ya que la necesidades específicas de cada entidad privada o gubernamental que reciba dinero del Estado siempre encontrara la forma de evadir las responsabilidades de ley, dándole un gran impulso a la necesidad de que exista un nuevo ente fiscalizador de los recursos públicos que sea el encargado de garantizar el uso adecuado de los subsidios públicos al transporte urbano.

A mi parecer el sistema de fiscalización y control que se ejerce es corrompida su esencia por varios factores desde sobornos, y especialmente la falta de claridad de los procesos internos del ente fiscalizador lo cual contribuye a entorpecer repetidamente la averiguación de posibles hallazgos.

Frecuentemente se evidencian los problemas en la contabilidad interna y la falta de aplicación de la legislación vigente en las actividades contables y financieras de la entidad fiscalizada por ello la decepción de mucho de los guatemaltecos ya que no llega a concretarse en el requerimiento de pago de estos a favor del Estado. Debe de



concretarse en acciones que impulsen a facilitar la revisión contable, así como a condenar a los responsables de actos ilícitos.

#### **1.4. Fundamentos legales del subsidio**

El derecho administrativo, especialmente vinculado con el tema de la fiscalización y control de los fondos públicos, sirve de fundamento jurídico para explicar la presente tesis, a partir que el mismo se fundamenta en las características de la fiscalización, los procesos de control estatal sobre fondos públicos; asimismo, el derecho municipal, porque el mismo permitirá fundamentar el sentido de los subsidios y de la actividad del transporte público. El subsidio aparece como una figura jurídica de acción social ya que solventa una necesidad pública y creada para la realización del bien común como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala por ello la importancia de cumplir estatalmente con el aporte económico a un servicio público, como lo es el del transporte urbano. Siendo esta propensa a tener problemas de varias índoles que van desde extorciones, asesinatos, accidentes viales, servicio al transporte, la ayuda a personas que presentan diferencias especiales.

La legislación vigente positiva que regula el subsidio constitucionalmente, siendo su fin el cumplimiento de los deberes del Estado como lo preceptúa el Artículo dos de la Constitución Política de la República de Guatemala. Recae el fundamento legal según la jerarquía de leyes le corresponde a las leyes ordinarias regular específicamente cada subsidio como lo es por ejemplo algunos: el Fondo para el Desarrollo de la Telefonía siendo este un subsidio indirecto utilizado para promover la oferta de servicios de telefonía en zonas pobres y rurales, ya que no es atractiva a empresas privadas siendo



su base legal la Ley General de Telecomunicaciones; el Fondo Guatemalteco para la Vivienda este es utilizado para ayudar a la población de bajos recursos a obtener vivienda su base legal es el Decreto número 12-96 del Congreso de la República; Programa de Alimentación Escolar y Juntas Escolares siendo beneficiados los niños de primaria y preprimaria esto brindado por gobierno adicional a la asignación del presupuesto al Ministerio de Educación esto con base en la Ley de Educación. En fin una serie de instituciones que entregan el subsidio a las personas que por sus actividades o circunstancias sociales lo necesita afirmando que el subsidio se caracteriza por ser específico. Las leyes ordinarias también dan las observancias de ley que son parte de las formalidades que deben de tener en el gasto del subsidio, además la asignación en el presupuesto se formaliza en decreto anualmente para ser entregada al Ministerio específico del Órgano Ejecutivo; el subsidio por conducto del Ministerio es formalizado en acuerdo ministerial a las entidades que por un contrato de concesión previo se obligan a ejecutar la obra o servicio y una serie de requisitos reguladas en leyes ordinarias, entre estas son: Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92; Decreto número 31-2002; Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto número 27- 92 del Congreso de la República de Guatemala.

La Constitución Política de la República de Guatemala preceptúa en el Artículo 131: "Servicio de transporte comercial. Por su importancia económica en el desarrollo del país, se reconoce la utilidad pública, y por lo tanto, gozaran de la protección del Estado, todos los servicios de transporte comercial y turístico, sean terrestres, marítimos o aéreos, dentro de los cuales quedan comprendidas las naves, vehículos, instalaciones y servicios". Constitucionalmente se reconoce de utilidad pública del transporte comercial



en el que está incluido el transporte público urbano, el cual cumple una función que es la de trasladar a los guatemaltecos a sus lugares de trabajo dando lugar al desarrollo económico del país, en cumplimiento de los deberes del Estado de Guatemala en la realización del bien común primicia en la que se fundamenta todo servicio público. Por analogía de leyes se supone que el subsidio tiene el alcance de mantener un servicio indispensable para el funcionamiento dándose así las formalidades de la recepción y ejecución del servicio como lo preceptúa el tercer párrafo del mismo artículo constitucional "...Para la instalación y explotación de cualquier servicio de transporte nacional o internacional, es necesaria la autorización gubernamental. Para este propósito, una vez llenados los requisitos legales correspondientes por el solicitante, la autoridad gubernativa deberá extender la autorización inmediatamente."

Ya que se declara de interés público el fomento al transporte urbano de la capital de la República de Guatemala y sus áreas de influencia, por lo que la municipalidad de Guatemala tiene bajo su responsabilidad diseñar y ejecutar programas que aporten soluciones de largo plazo a los problemas de locomoción que afronta el área metropolitana. El patrimonio del fideicomiso lo constituye los montos que la Municipalidad de Guatemala aportó para la constitución y para financiamiento de proyectos, los aportes que el Ministerio de Finanzas Públicas traslada, conforme lo establece la Ley de Fomento al Transporte de la Ciudad Capital y Áreas de Influencia Urbana, Decreto número 106-96 del Congreso de la República de Guatemala y cualquier otro que obtenga para los fines descritos. La base legal en que se fundamenta el Fideicomiso de Transporte Urbano de la Ciudad de Guatemala, denominado FIDEMUNI, se concreta en los siguientes instrumentos:

- Decreto número 109-96, Ley de Fomento al Transporte de la Ciudad Capital y Áreas de Influencia Urbana.
- Decreto número 75-98, que amplía los fondos de FIDEMUNI.
- Reglamento Interno del Fideicomiso, Acta número 10-2008.
- La escritura pública que da origen al fideicomiso de administración e inversión de fondos.
- Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos, Decreto del Congreso de la República otorgado para el año en curso.

### **1.5. Existencia de subsidios en Guatemala**

El subsidio debe de existir exclusivamente para dar oportunidad a la población más vulnerable a que superen las adversidades, siendo lo más importante centrar el grupo objetivo que se va a subsidiar, ya que sin él no tendría sentido el subsidio. El grupo objetivo reúne características comunes entre ellos de vulnerabilidad regularmente por los escasos recursos o por características como edad, área geográfica, en este caso uso de un servicio público.

Como he comentado anteriormente el subsidio es una figura jurídica, la cual se asigna en el Presupuesto General de la Nación, al que se debe encontrar alternativas jurídicas que haga realidad la repartición por medio del Ministerio de Finanzas Públicas. En los últimos años se ha desarrollado el llamado **fideicomiso**, el que por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas es entregado el monto otorgado al subsidio. Esto permite una serie de filtraciones que hace que sea ineficiente el control gubernamental, así se menciona: "...esta modalidad impide al Ministerio realizar un monitoreo de los



niveles de eficiencia, eficacia, equidad y transparencia del uso de estos recursos. Las líneas de desarrollo que se presentan a continuación no incluyen a los fideicomisos sino fundamentalmente a programas que desarrollan información relativamente relevante como para concluir sobre sus fortalezas y debilidades para responder el cometido de proveer subsidios a los sectores vulnerables en Guatemala”.<sup>7</sup>

## **1.6. Importancia del subsidio en Guatemala**

El subsidio en Guatemala tiende a ser entregado para resolver los problemas sociales de las personas más vulnerables, la mayoría de veces son creados programas aprobados por acuerdos ministeriales o acuerdos ministeriales según lo dispongan las autoridades gubernamentales, para contribuir a mejorar las problemáticas sociales de los guatemaltecos. A estos programas sociales se les asigna dinero de las arcas del Estado por medio de la figura jurídica del subsidio. Según dictamen del Ministerio de Finanzas en colaboración con un consultor externo, Enrique Velásquez, profesor investigador peruano, el inventario de subsidios conforme a la estructura del Organismo Ejecutivo existentes hasta el presente año, son:

### **- “Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda**

Fondo para el desarrollo de la Telefonía (FONDETEL), Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI) , Subsidios del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Subsidio Asignación Reconversión productiva agroalimentaria, Diversificación integral productiva, Desarrollo de la fruticultura y agroindustria,

---

<sup>7</sup>[http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes\\_presupuesto/presupuesto\\_publicaciones/2008/1\\_inf\\_subsidios.pdf](http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes_presupuesto/presupuesto_publicaciones/2008/1_inf_subsidios.pdf). (23 de diciembre de 2015).



Reactivación y modernización de la Actividad Agropecuaria, Apoyo al pequeño caficultor, Apoyo financiero para micro y pequeño productor de café, Apoyo financiero a medianos y grandes productores de café, Modernización y fomento de la agricultura bajo riego, Apoyo a la seguridad alimentaria, Alimentación para el progreso, Asistencia alimentaria a la población campesina, Vaso de leche escolar, Apoyo a la producción de alimentos, Fertilizantes e insumos agrícolas, Desarrollo rural primera fase región occidental, Apoyo económico a la población rural vulnerable, Apoyo a la postcosecha de granos básicos, y Fondo de tierras.

- **Ministerio de Economía**

Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, y Programa de Desarrollo Económico desde lo rural.

- **Ministerio de Educación**

Asignaciones especiales del Congreso de la República, Transporte, Becas de excelencia, Financiamiento a institutos por cooperativa (Diversificado), Financiamiento a institutos por cooperativa (Básico), Programa por autogestión educativa, Primaria: Becas para la niña, Primaria: Educación para la Paz, Primaria: Alimentación escolar, Primaria: Juntas escolares, Pre primaria: Alimentación escolar, y Pre-primaria: Juntas escolares.

- **Ministerio de Deportes y Cultura**

Asignaciones especiales del Congreso de la República.



- **Ministerio de Trabajo y Previsión Social**

Atención al Adulto Mayor, asignaciones especiales del Congreso de la República, asignación especial del Congreso de la República como el transporte, capacitación y formación del trabajador, y transferencias monetarias condicionadas.

- **Otras obligaciones a cargo del tesoro**

Tarifa Social de Energía Eléctrica, Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos, Transferencias a Entidades Asistenciales, Provisión programa bosques y agua para la concordia, Fideicomiso de transporte de la ciudad de Guatemala – FIDEMUNI, actividades agrícolas, actividades de salud y asistencia social, resolución de conflictos, Prevención de la violencia contra las mujeres y fomento de su participación social, obras sociales, Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología, SEGEPLAN, Fomento de Becas, Programa nacional de resarcimiento PNR, Familias sustitutas y adopciones, Fondo de Desarrollo indígena guatemalteco, FONAPAZ, Desarrollo económico productivo, FONAPAZ, Asistencia alimentaria, social y reinserción desarraigados, FONAPAZ, Vivienda, y Programa de Incentivos Forestales.

- **Ministerio de Salud y Asistencia Social**

Programa de Accesibilidad de Medicamentos, y Promoción prevención y atención a la salud reproductiva.

Y otras varias que son de suma importancia para que la población sea atendida en los centros asistenciales de Guatemala.



- **Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales**

**Asignaciones especiales del Congreso de la República<sup>8</sup>.**

---

<sup>8</sup> **ibm.**





## CAPÍTULO II

### 2. Transporte público

Entre las definiciones del transporte público puedo mencionar el Código Municipal que establece: el transporte urbano es un servicio público que las municipalidades pueden prestar discretamente. En cuanto a los elementos personales de este servicio es el **pasajero y el conductor**, su interés radica en que se le conduzca de un lugar a otro. Además esencialmente el elemento material es el transporte que masivamente traslada a las personas incluyendo las paradas de bus, creación de carriles auxiliares, puentes y pasos a desnivel, articulados con sistemas peatonales.

#### 2.1. Historia del transporte público

Es necesario como en todo tema de interés, la cronología de su origen, por lo que a continuación se presenta una breve reseña histórica del transporte público.

##### 2.1.1. Época Colonial

Fue utilizado por las autoridades y la élite de la ciudad colonial tratándose de transporte de tracción animal, así como carruaje. Siendo de gran importancia el papel de los artesanos y la presencia del transporte colonial; la apreciación que se menciona con respecto al tema: “ En otros tiempos duraban semanas y hasta meses a lomo de mula, los viajes que hoy se realizan en pocas horas”<sup>9</sup>, enfocándose dentro de la lectura en demostrar como la crianza y el comercio de caballos eran fenómenos destinados

---

<sup>9</sup> Martínez Peláez, Severo. **La patria del criollo**. Pág. 220.

principalmente por las necesidades del transporte y otras formas de desplazamiento, hubieran sido imposibles sin la participación del esfuerzo de varios tipos de oficios.

### **2.1.2. Reforma Liberal**

Determinas personas se encontraba el comercio de la movilidad o transporte por medio de carruaje por el año 1821 se utiliza con fines de descanso, participación en actividades de índole social y paseos.

La señora María Manuela Jáuregui alquiló su carruaje al Ayuntamiento de la Ciudad de Guatemala por motivos de la realización de actividades sociales, funcionando el carruaje como medio de transporte según consta en registro de la Municipalidad de Guatemala expediente 1940 del año 1823.

Al continuar con los mismos registros en el año 1828 según acta del 31 de octubre de ese mismo año en la cual se observa: "... que el perjuicio que los carruajes hacen al empedrado de la ciudad, y se acordó imponer a los forlones la pensión de seis pesos anuales a las calesas y a las carretas doce reales"<sup>10</sup> siendo este arbitrio obligatorio para los dueños de los carruajes y para cancelar a la municipalidad capitalina.

Temporalmente se interrumpe en los años 1832 y 1833 debido a que la Municipalidad capitalina no se explicaba del por qué cada año pagaban menos, fue así que para el año 1839 planteando el problema para recuperar el impuesto la Municipalidad solicita a la Policía Nacional Civil proceda a entregar al tesorero municipal 100 tablas para matricular los vehículos, colocando el nombre del carruaje, la clase de servicio que

---

<sup>10</sup> Municipalidad de Guatemala. Legajo 7844, Expediente 19592.



prestaba y la cantidad dineraria que debía pagar como impuesto. En el año 1842 se reforma los reglamentos vigentes.

### **2.1.3. La Reforma Liberal, aparición del transporte público urbano**

Para los productos de exportación se requería gran inversión, misma que se traslada a la construcción de caminos, ferrocarriles, telégrafos, puertos, plantas eléctricas, que en definitiva beneficiaron al transporte público urbano.

Se crean terminales de buses urbanos estacionados al costado de la Plaza de Armas actualmente la Plaza de la Constitución, a finales del 1896 el tráfico de carruajes se torna desordenado, se congestiona todo ello seguramente por falta de reglamentos sobre el uso del transporte creando otras inconformidades en la ciudad como el deterioro de caminos, etcétera.

En 1909 se censa más de 90 carruajes los que prestan el servicio de transporte, viéndose en ese tiempo como alquiler. Al crecer la población en aquella época no llenaban las expectativas ya que cada carruaje podían transportar a un número muy reducido de personas lo que provoco aglomeramiento en la ciudad capital, lo cual: “representaba una amenaza para las personas así como la infraestructura que tenía el problema de desgaste, debido a que los materiales que utilizaban para la construcción no resistían”.<sup>11</sup> En los inicios de 1900 años en los cuales empezó el transporte público en la ciudad, para esos años ya existía un bus llamado ómnibus que recorría una ruta entre el Calvario y el Guarda Viejo por la calle de la Libertad, hoy la avenida Bolívar. En

---

<sup>11</sup> Arriaza Salazar, Mario Alejandro. Causas desde el punto de vista económico de las deficiencias del transporte colectivo urbano en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala. Pág. 6.

ese tiempo se cobraba 12 centavos durante los días laborales y 25 si eran días festivos o de asuetos.

El 16 de diciembre de 1927 oficialmente surge la prestación de servicios de transporte urbano por parte de la Empresa Guatemalteca de Autobuses abreviándose EGA, en la ruta que era de la Estación Central al Parque Central dirigiéndose por la novena avenida, y del Parque Central al Hipódromo del Norte, recorriendo la sexta avenida, dando lugar a la aparición de semáforos en las esquinas de las calles de la ciudad que sustituye a la policía de tráfico que operaba desde el año 1925 ya que la afluencia de taxis, buses y carruajes.

En este mismo año el señor Pascual Rosito y Palomo y Cia. inician la prestación del servicio de transporte público sin contratos, manteniendo el derecho de precio y tráfico que se obtenía de franquicias lo que determino que aparecieran en 1931 otras solicitudes de concesiones de nuevas rutas en la que participaron varios oponentes, otorgándose a la empresa de Roque Rosito y Cia. con la empresa Aldaz Rosito y Cia. quienes inician la prestación del servicio con 21 buses a un costo de cinco centavos por pasajero en siete rutas.

Debido a protestas de taxistas de la época que prestaban el servicio de rutas que le habían sido otorgadas, surgió la fusión de las empresas de buses, apareciendo la Empresa de Autobuses Unidos de Rosito Aldaz, y Compañía abreviándose y conociéndose como AURACO: "... Siendo AURACO la solución al transporte que la población carecía aun con el servicio que prestaban los carruajes. A partir del año 1940 se organiza el transito del transporte público en la ciudad capital y se establecen

nuevas rutas numeradas que poco a poco se fueron incrementando, desde 1950 y finales de 1980, en estos últimos años sufren de variaciones debido a cambios de vías, pasos desniveles”.<sup>12</sup>

## 2.2. El transporte colectivo como servicio público

El transporte del que se habla en esta investigación tiene características esenciales que va desde el cumplimiento de un servicio social a la población sin distinciones de ninguna clase. El transporte es urbano colectivo cuando tiene capacidad para transportar un número elevado de pasajeros, aunque sea gestionado por empresas privadas previa concesión que el Estado otorga.

Las características del servicio público según el Licenciado Godínez Bolaños catedrático de derecho administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, se menciona: la **generalidad** del servicio público implica que todos los habitantes del Estado tienen derecho a usar el servicio público de conformidad con la normativa. **Igualdad o uniformidad** del servicio es esencial ya que toda la población es igual ante la ley por lo que se desprende derechos y obligaciones como las cargas tributarias, tasas y pagos por servicios públicos deben ser repartidas por igualdad entre todos los habitantes al igual que el pago por la prestación del servicio público. Debe ser **regular** esto se dice que debe regirse por un reglamento específico en la materia. La **continuidad** es especialmente importante ya que de esto depende la solución a los problemas de los particulares

---

<sup>12</sup> <http://guatemaladeayer.blogspot.com/2011/09/historia-del-transporte-urbano-en.html>. (1 de diciembre de 2015).

prestándose sin interrupciones. Y por último al ser **obligatorio** la prestación que el Estado debe cumplir para el buen desenvolvimiento de la población guatemalteca. “Al observar el transporte público urbano tiene características que lo convierten en el sentido de su existencia, del porque el Estado lo presupuesta y es autorizado por el Congreso de la República de Guatemala”.<sup>13</sup>

El transporte es público cuando ofrece un servicio abierto a cualquier ciudadano bajo las condiciones de pago establecidas, aunque no sea colectivo, como sucede con el taxi. “Esa diferenciación entre colectivo y público no es meramente académica, sino que interesa a la hora de plantear políticas de movilidad, pues la valoración de cada medio de transporte ha de realizarse globalmente, más allá de uno de sus rasgos técnicos como la capacidad o su titularidad pública o privada”.<sup>14</sup>

Centrando el tema sobre el transporte colectivo público, se reconoce que aporta potencialmente una serie de beneficios al traslado dentro de la ciudad de Guatemala. Los aportes desde el punto de vista de los siguientes aspectos pueden ser variables por las distintas circunstancias que se dan en el uso del transporte público:

- **Espacio:** La superficie requerida para transportar un viajero en un medio colectivo es mucho menor que en un automóvil.
- **Contaminantes:** Las emisiones potenciales por viajero transportado son menores en los medios colectivos que en el automóvil debido a que son menos unidades de transporte aun así si es frecuente la contaminación.

---

<sup>13</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **Derecho administrativo.**

<sup>14</sup> <http://www.asociacionapie.org/apie/Guia04.pdf>. (1 de diciembre de 2015).

- **Ruido:** Un vehículo colectivo genera menos ruido que el correspondiente al que produciría un número de automóviles capaz de transportar una cifra equivalente de viajeros.
- **Seguridad:** Aunque la masa a desplazar, y por tanto los daños potenciales, son mayores en un vehículo colectivo, la acumulación de riesgos de los automóviles equivalentes y el hecho de que el vehículo colectivo cuenta con una conducción profesional, inclina a su favor el balance de la seguridad.
- **Universalidad:** El transporte público puede ser accesible a prácticamente a toda la población, mientras que para utilizar el automóvil individualmente se requiere disponer de licencia de conducir y tener una determinada condición física y mental.

Esa utilidad manifiesta del transporte colectivo público ha generado una imagen importante según la cual, el transporte público es bueno en sí mismo, siempre es mejor que cualquier otra alternativa; es siempre beneficioso para el medio ambiente; y es siempre útil socialmente, pues su rentabilidad si no es económica al menos siempre es de tipo social.

Esa importancia no pasar por alto, que el transporte público también contamina, hace ruido y gasta energía y otros recursos naturales.

También causa accidentes a gran escala. “Además, puede absorber recursos económicos que en otro caso se dirigirían a otras necesidades sociales. No debe ser gratuito, pues la gratuidad distorsiona la perspectiva del usuario sobre el servicio y facilita usos poco adecuados, por ejemplo, la sustitución de viajes a pie por viajes en autobús de corto recorrido. No todos los medios de transporte colectivo son iguales en

términos de capacidad, adaptación a la demanda, impacto ambiental o consecuencias sociales, por lo que su eficacia puede ser muy variada.”<sup>15</sup>

### **2.3. El subsidio otorgado al transporte público urbano**

Se necesita entender el porqué del subsidio al transporte público urbano, esto deviene de la clase de servicio público que se presta siendo en este caso indirecto, esto que quiere decir que los particulares mediante autorizaciones y concesiones, con tarifas controladas por el Estado y subsidios otorgados debido a la teoría de la imprevisión le dan funcionamiento a este servicio público por supuesto bajo el control del Estado.

Clasificándose el transporte público urbano por su importancia en esencial ya que es necesario el traslado de la población de un lado a otro para el cumplimiento de sus deberes laborales o de distintas índoles, siendo así imprescindible para la población guatemalteca. Además de permanente como ya se dijo por la importancia que radica en la facilidad de traslado dentro del municipio de Guatemala y parte de algunos municipios aledaños.

Por otra parte la necesidad del subsidio al transporte público urbano es esencialmente debido a la teoría de imprevisión ya que cuando ocurren acontecimientos excepcionalmente, anormales, imprevisibles y extraños a las partes, que devienen a incrementar los gastos para el contratante, con el peligro de una posible quiebra, se produce un estado contractual, lo que significa que ya no es la situación prevista dentro del contrato.

---

<sup>15</sup> **Ibid.**

El contratante se obliga a seguir cumpliendo con el contrato y la administración le otorga una compensación por las pérdidas sufridas por el contratante a causa de los acontecimientos excepcionales.

Se da normalmente en el contrato de concesión del transporte público la ayuda o amortiguador a lo que se le denomina comúnmente **subsidio**.

#### **2.4. Elementos del subsidio otorgado al transporte público**

El subsidio se establece en el Presupuesto General de la Nación aprobado por la mayoría calificada en el Congreso de la República de Guatemala emitiendo el decreto correspondiente a la asignación, se concreta por conducto de la entidad específica en este caso el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda resuelve emitir Acuerdo Ministerial en base a un convenio previamente ratificado por las partes, para lo que se desglosa los siguientes elementos que a mi parecer son los adecuados:

**Sujetos:** Dentro del convenio administrativo necesariamente existen dos partes, porque es bilateral, el Estado siendo sus órganos administrativos y una persona privada individual o jurídica.

**Manifestación de voluntad de los sujetos:** Los sujetos el Estado de Guatemala y las entidades privadas son las partes que comparecen en el contrato de concesión.

**Capacidad que no adolezca de vicio:** Sobre el negocio jurídico es necesario que se acredite los nombramientos de los funcionarios de las instituciones públicas, así como las empresas individuales o sociales que deben acreditar su personería.



Tanto el Estado y sus entidades, como la persona individual o jurídica, deben expresar libremente su voluntad, en este caso el Estado no puede hacer uso del ejercicio de su soberanía para imponer a los particulares un contrato.

**Contenido:** debe referirse a hecho lícitos, ciertos y determinados, relacionados con la gestión patrimonial del Estado.

**Forma:** debe constar por escrito con o sin intervención notarial, según lo establezca la ley. Además debe de tomarse en cuenta las siguientes características para que este en armonía la voluntad de ambas partes.

## **2.5. Características de los contratos administrativos**

Los contratos administrativos son el resultado de las formalidades específicas de todo por analogía se utiliza el derecho civil y notarial.

**Preferencia del Estado:** La administración pública, investida de poder público, impone sus condiciones para contratar y en su caso, para obligar al cumplimiento coactivo del contrato.

**Exhortación de sus cláusulas:** El convenio administrativo, tiene cláusulas exorbitantes del derecho privado. Esto significa que algunas de sus condiciones contenidas en las cláusulas, serían inválidas en un contrato civil o mercantil, pero no en lo administrativo, debido al bien jurídico que se tutela y que es el interés social.

**Principios especiales:** Dentro del convenio administrativo, el derecho público prevalece sobre el derecho privado.



**Jurisdicción específica:** Los conflictos derivados del cumplimiento o interpretación de los convenios administrativos, son sometidos a una jurisdicción especial privativa luego de agotar los recursos administrativos, que es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

## **2.6. Estado de Guatemala y el subsidio**

Los subsidios en Guatemala ofrecen una serie de preocupaciones iniciando por la asignación presupuestal como también la forma de administración.

La mayoría de subsidios directos otorgados a varios programas sociales son intervenidos por la mala utilización de los fondos asignados. “El gobierno de Guatemala intenta reasignar recursos públicos a fin que los grupos más vulnerables tengan mayores oportunidades de salir de su estado de exclusión. En este sentido, el conocer qué subsidios existen y qué peso tienen en el presupuesto público son una primera necesidad para medir la magnitud de los problemas y de las soluciones posibles”.<sup>16</sup>

En el caso del subsidio indirecto otorgado a el transporte urbano por ser de primera necesidad es estudiado y más porque desde sus inicios siempre ha contado con una gran organización lastimosamente no para superar las adversidades y dar un mejor servicio al pasajero, por lo que creo que la magnitud del problema es grande ya que es tan importante para la población guatemalteca siendo el colmo los enriquecimientos ilícitos de parte de los empresarios de transporte público, no fiscalizados por las autoridades competentes. Es de gran necesidad un sistema a cargo de una entidad

---

<sup>16</sup> Ministerio de Finanzas Públicas y Enrique Vásquez. **Los subsidios en el presupuesto del gobierno de Guatemala.** Pág. 5



que se dedique a fiscalizar y controlar el presupuesto asignado al transporte público de la ciudad de Guatemala.

“La preocupación del Ministerio de Finanzas va más allá de lo presupuestal: la necesidad de conocer el grado de desarrollo institucional en términos de impacto, externalidades, logro de metas y otros... la urgencia de reformar los programas proveedores de subsidios en Guatemala a fin de aumentar el gasto público per cápita, la cobertura de los servicios sociales básicos y la progresividad de los recursos del Estado”.<sup>17</sup>

Los subsidios siempre están en peligro de desaparecer, esto quiere decir que ya no se tome en cuenta dentro del Presupuesto General de Nación, claro sería extremista pero no imposible, por lo que es vital reorganizarse para que la población este satisfecha con el servicio y más que todo se erradique los enriquecimientos ilícitos y defraudación del Estado.

## **2.7. La economía guatemalteca y el subsidio**

La finalidad del subsidio es pública al no perseguir fines de lucro, prestados por Estado o en este caso por medio de concesiones. Al ser ilimitado el uso del transporte público que realiza sus rutas el usuario o pasajero cancela un precio autorizado en este caso por la municipalidad capitalina según el Reglamento en esta materia.

La Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) calcula que son dos millones quinientos mil personas las que usan el transporte público, y dos mil novecientos buses

---

<sup>17</sup> Ibid. Pág. 3

urbanos no son los suficientes para cubrir a los usuarios del transporte público, y sin tomar en cuenta los riesgos que corre cada unidades de transporte.

La Empresa Municipal de Transporte de la Ciudad de Guatemala, y sus áreas de influencia urbana EMT emite informe con fecha 22 de septiembre del 2015 se dirigiéndose al Licenciado Jorge de León Duque, actual Procurador de Derechos Humanos por varios motivos entre ellos: "...hago de su conocimiento que la Superintendencia de Transporte Público Colectivo Urbano, de forma habitual, ejerce control sobre las actividades que conforman el transporte público urbano dentro del territorio que conforma el municipio de Guatemala, de esa cuenta durante el año dos mil quince, mediante el informe preliminar de un monitoreo permanente de las rutas que prestan el servicio del transporte público colectivo urbano, ha sido posible determinar la existencia del incumplimiento por parte de los prestadores de servicio, en sentido que no obstante de tener licencia de operación y registradas una cantidad de autobuses destinadas a prestar el servicio de un sistema integrado de transporte público colectivo urbano, realmente es un número menor al que se encuentra registrado o autorizado para circular o prestar el servicio, aspecto que incide negativamente en la prestación del mismo." La población del sector económico media baja son los usuarios que hacen uso del transporte público siendo más probable el acelerado deterioro que sufre el transporte públicos a causa de que las vías de acceso presentan pavimentación deteriorada, baches, etcétera. Se hace la salvedad que el Fideicomiso de la Municipalidad Capitalina tiene como objetivo el cumplimiento del servicio de reparación y construcción de carreteras con el fin de evitar el deterioro masivo de las unidades de transporte.

**Por varias razones la población debe sacrificar su comodidad y calidad del transporte en aras de ganar accesibilidad y bajo precio. Es muy triste que además de todo los problemas económicos propios del transporte público son víctimas los habitantes en general debido a la violencia diaria como extorciones, asesinatos, amenazas, accidentes vehiculares, robo con arma blanca y de fuego, secuestros de buses, etcétera; todo ello contribuye a que las personas comprendan y hasta cierto punto se compadezcan de los choferes que cumplen su trabajo, ya que dentro en este medio es necesario pagar más de las cuotas autorizadas. Como se mencionó anteriormente el informe de ETM presentado a la PDH es parte la siguiente denuncia:**

**“...se ha establecido el cobro excesivo de la tarifa autorizada por parte de los prestadores del servicio de sistema de transporte público colectivo urbano...” Esto deviene del hecho que regularmente los empresarios del transporte público no cumplen con las obligaciones de pago a los choferes, al perjudicar las cuotas a la que el chofer está sujeto para con el patrono, exigen una tarifa más alta justificando el horario en que prestan el servicio y con el agregado que disminuyen las unidades de transporte durante la tarde noche de los días hábiles. El mal uso de la asignación y repartición del subsidio hace que tenga un efecto domino siendo al final los mas perjudicados los habitantes de la ciudad capital.**



## **CAPÍTULO III**

### **3. Transporte colectivo público**

En la ciudad capital existe el transporte público hace más de veinte años los cuales han sufrido cambio a lo largo del tiempo por las exigencias y crecimiento de la población en el área de la capital de Guatemala siendo esté hacia el interior de Guatemala la representación y el ejemplo para los transportes extraurbanos.

En la ciudad capital el transporte público por la utilidad social es de especial importancia ya que contribuye a que el ritmo laboral de la población guatemalteca no se vea entorpecido y puedan caminar el ámbito laboral privado como público sin percances y atrasos a las proyecciones o cumplimiento de metas. En fin por ello es de utilidad pública el transporte público siendo así que le es asignado anualmente del Presupuesto General de la Nación un porcentaje otorgado en subsidio al transporte público y entregado a la Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos (AEAU), La Asociación de Propietarios de Autobuses Urbanos de Guatemala (ASOPAGUA) y Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala (FIDEMUNI), las cuales están conformadas por empresarios que prestan sus buses con el hecho de garantizar el servicio a la sociedad guatemalteca.

El Estado de Guatemala en cumplimiento de los deberes que establece la Constitución Política de la República de Guatemala por medio del Congreso de la República de Guatemala asigna los porcentajes a cada entidad pública así como a las empresas privadas que por medio de la figura de la concesión se garantiza el servicio público;

además en este caso el contar con un subsidio como se indica a con el siguiente comentario sobre dicha asignación al subsidio del transporte público: “Asignaciones especiales del Congreso de la República para el Ministerio de Trabajo, Subsidio al Transporte de las Personas de la Tercera Edad, Fideicomiso de transporte de la ciudad de Guatemala (FIDEMUNI) y Subsidio a la Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos. En este caso existe la posibilidad de que la Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos siga recibiendo este subsidio y no se busque mecanismos alternativos. Además, el subsidio se otorga a las empresas por lo que ellas no las principales beneficiadas y son los ciudadanos de la tercera edad.”<sup>18</sup>

Se presenta una gran problemática que se califica en la medida o grado que afecta negativamente o positivamente al desenvolvimiento de la sociedad guatemalteca siendo el más frecuente la falta de un transporte decoroso que conlleva muchos factores como son: la cantidad de unidades de transporte que está a disposición de la población, la incomodidad que presentan, el daño ambiental, y sin mencionar los abusos de los que son sujetos los pilotos por parte de su patrono.

El Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda distribuye sus funciones en Direcciones las cuales por sus funciones específicas son las responsables del desarrollo de la obligaciones del Estado en la cual esta: “Dirección General de Transportes es una institución de orden público, que tiene por objeto regular la prestación del servicio público de transporte extraurbano de pasajeros por carretera, el servicio especial de turismo, agrícola e industrial y de carga. Asimismo, establecer las

---

<sup>18</sup>[http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes\\_presupuesto/presupuesto\\_publicaciones/2008/1\\_inf\\_subsidios.pdf](http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes_presupuesto/presupuesto_publicaciones/2008/1_inf_subsidios.pdf). (28 de septiembre 2015).

medidas necesarias para garantizar un transporte digno, seguro, moderno y eficiente para las personas, bienes e intereses, confiados a tal servicio, estableciendo los requisitos, condiciones, términos y procedimientos para el otorgamiento de las concesiones y permisos de un sistema ramificado de transporte, que en su conjunto contribuya a impulsar de manera eficaz la economía del país.”<sup>19</sup> La Dirección General de Transportes realiza específicamente el control y vigilancia en el interior del país siendo así que la ciudad capital queda desprotegida seguramente por la pequeña extensión territorial, mas lamentablemente debido a los cambios y la ambición de algunos pocos hace necesario que se vigile siendo necesario la creación de una Dirección específica adscrita al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

Es muy importante hacer énfasis en la facultad que le otorga a la Dirección General de Transportes siendo el de establecer los requisitos, condiciones, términos y procedimientos para el otorgamiento de las concesiones y permisos de un sistema ramificado de transporte, al que no hace diferencia entre el transporte urbano y extraurbano.

La Ley de Contrataciones del Estado regula la concesión como un acto administrativo que necesita de un acto o manifestación de voluntad del Estado o ente público, autónomo o semi-autónomo, para el otorgamiento administrativo, ante una oferta privada o por ofrecimiento de un ente público, que se hace a particulares o empresas, para la apropiación, aprovechamiento o explotación en la que el Estado o el ente

---

<sup>19</sup> <http://www.dgt.gob.gt/institucional.html>. (12 de octubre de 2015).



**público recibe una contraprestación y tenga participación en las ganancias, o bien pago de impuestos determinados por la ley.**

**Al otorgar la concesión respectiva como lo regula el Artículo 95 del Decreto número 57-92: "Para los fines de esta ley se entiende por concesión la facultad que el Estado otorga a particulares, para que por su cuenta y riesgo constituyan, produzcan, monten, instalen, mejoren, adicionen, conserven, restauren y administren una obra bien o servicio público, bajo el control de la entidad pública concedente, con o sin ocupación de bienes públicos, a cambio de una remuneración que el particular cobre a los usuarios".**

**La concesión como contrato administrativo tiene sus propias características muy fuera de acercarse a la contratación civil o mercantil, ya que la seguridad jurídica gira entorno a la realización del bien común.**

**Sumándole que por el grado de importancia que tiene para el régimen económico y social de Guatemala como lo preceptúa el Artículo 118 de la Constitución Política de la República de Guatemala: "El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social..." por lo que la asignación del Presupuesto General de la Nación al subsidio del transporte público no puede faltar; transfiriendo el monto asignado al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y este por medio de un convenio avalado por el Acuerdo Ministerial del Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda es entregado a la Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos (AEAU) y La Asociación de Propietarios de Autobuses Urbanos de Guatemala (ASOPAGUA).**

### **3.1. La Contraloría General de Cuentas y el subsidio**

El sistema político democrático, la propia administración pública y los ciudadanos han venido madurando el desarrollo de mecanismos de control y fiscalización que permitan a los gestores públicos gobernar bien pero también que permitan a los ciudadanos controlar apropiadamente esa gestión, y parte sustancial de esas herramientas es lo que se conoce como rendición de cuentas.

La rendición de cuentas es la obligación de toda persona a la que le es conferida una responsabilidad, de dar cuenta del encargo recibido, haciendo un descargo que puede ser satisfactorio o insatisfactorio, debiendo provocar en el primer caso reconocimiento o efectos favorables, y en el segundo caso desaprobación o consecuencias negativas.

Siendo estos algunos requerimientos como lo menciona Manuel Analdo en el libro de su autoría Rendición de cuentas: “Los mecanismos para garantizar la obligación de rendir cuentas tiene los siguientes requerimientos:

- Es necesario para la rendición de cuentas contar con una estructura que garantice la buena marcha de las operaciones y el logro de los objetivos, así como la obtención de información veraz y confiable por ello la necesidad de riguroso control que permita datos eficaces.
- Establecimiento de un sistema que defina los métodos y formas de hacerlo, cuya información reúna las características de razonabilidad e integridad que debe poseer un informe de rendición de cuentas de la gestión pública. Demostrar que se han empleado los recursos con la debida consideración a la economía, eficiencia y



eficacia, logro de resultados y valor agregado, de forma que se justifiquen los actos o acciones realizados, sin que quede duda de que fueron correctos y apropiados.

- Que los actos o acciones de los funcionarios públicos sean efectuados según el ordenamiento jurídico y juicio prudente, bajo la exclusiva responsabilidad de quien los ejecute, lo que debe ser debidamente documentado y sujeto a una revisión en forma independiente, profesional y apolítica, así también al informe público de sus resultados y en los casos en que se demuestre que se han cometido deliberadamente errores, tomar oportunamente las acciones correctivas que se ameriten”.

Asimismo, la administración pública canadiense ha definido once atributos de información necesarios para formarse un juicio balanceado y una rendición de cuentas sobre la eficacia de la organización, los cuales son útiles para los objetivos que el Estado de Guatemala debe lograr, se detallan a continuación:

**Orientación gerencial:** El grado hasta el cual los alcances de una organización, los programas que la componen, y sus empleados, están claros, bien integrados y comprendidos y propiamente reflejados en los planes y estructura de la organización, delegaciones de autoridad y en los procesos de toma de decisiones.

**Relevancia:** El alcance hasta el cual el programa continúa teniendo sentido, respecto a los problemas o condiciones hasta los cuales se propone que responda. **Uso adecuado:** El alcance hasta el cual el diseño de un programa o sus componentes principales, y el nivel de esfuerzo realizado son lógicos, considerando los objetivos específicos que deben lograrse (modo de conseguir los objetivos).

**Logro de resultados:** El alcance hasta el cual los objetivos y metas han sido logrados acorde a lo presupuestado.

**Aceptación:** El alcance hasta el cual los usuarios para quienes se diseñó el programa lo consideran satisfactorio (expectativas del público). La población de Guatemala se acomoda a distintos buses, lo que no es tolerable que no inviertan y den mantenimiento a los buses de transporte público.

**“ Impactos secundarios:** El alcance hasta el cual otras consecuencias importantes han ocurrido, ya sea intencionadas o no, positivas o negativas.

**Costos y productividad:** La relación entre los costos, entradas y producciones.

**Reacción a los cambios:** La habilidad de una organización para adaptarse a los cambios en aspectos tales como mercado, tecnología, entre otros.

**Resultados financieros:** La unión de, y la rendición de cuentas para, costos e ingresos y la rendición de cuentas y la valuación de activos para pasivos y equidad (estados financieros).”<sup>20</sup>

**Protección de activos:** El alcance hasta el cual los activos importantes tales como: fuente de suministro, propiedades de valor, personal clave, acuerdos, registros e información importantes son salvaguardos con el propósito de que la organización esté protegida del peligro de pérdidas que podrían amenazar el éxito, credibilidad, continuidad y tal vez su propia existencia.

---

<sup>20</sup> Administración Pública Canadiense. **Fiscalización y rendición de cuentas.** Pág. 25.

**Monitoreo y reportes:** El alcance hasta el cual los aspectos claves pertinentes al desempeño y esfuerzo organizacional son identificados, reportados y cuidadosamente monitoreados o controlados.

**Expedición de informes eficientes y eficaces. Los mecanismos de control y fiscalización para la rendición de cuentas están insertos dentro de un macro sistema más amplio que es el sistema democrático:** El sistema de fiscalización debe irse institucionalizando a fin de que opere como un todo, en forma integrada e interrelacionada.

Para tal efecto, un factor muy importante de esa institucionalización ha sido las leyes de administración financiera integrada que se han promulgado en los últimos años, en donde el binomio plan-presupuesto aparece como la columna vertebral del sistema de rendición de cuentas, puesto que dicho binomio está claramente asociado al logro de resultados físicos y financieros conforme a criterios de eficiencia, eficacia y economía, superándose la visión de mera percepción de ingresos y aplicación de gastos, propios de una contabilidad presupuestaria.

Las leyes de administración financiera han enfatizado también en la implantación de una contabilidad patrimonial y no meramente presupuestaria en toda la administración pública, que permite contar con estados financieros certificados e incluso auditados, así como una contabilidad que además sea analítica, que permita tener costado cada uno de los productos (bienes y servicios proporcionados por la administración pública) para así poder ver si vale la pena pagar ese costo, si es razonable, excesivo y tomar medidas correctivas.

Un segundo factor primordial es el relacionado con los sistemas de información, aspecto en donde las nuevas normas de control interno hacen un énfasis especial, como uno de sus cinco componentes básicos.

Se dice que la información es la liquidez de la rendición de cuentas, puesto que es como la sangre que debe correr y fluir por todo el cuerpo institucional, con la mayor transparencia, veracidad, exactitud, confiabilidad y completos posible. Muy importante es señalar que información debe estar accesible a la ciudadanía y puesta a su disposición en la web de la respectiva entidad pública, para facilitar el escrutinio de la sociedad civil que costea con el pago de los tributos al Estado.

Estos dos factores el jurídico y el informativo, han de verse en forma de artículos, para evitar lecturas asistemáticas del conjunto de normas dispersas y usualmente inconexas que rigen los mecanismos de control y fiscalización.

Se suele señalar que los mecanismos de control y fiscalización para la rendición de cuentas tienen seis componentes básicos: “1. Normativo 2. Orgánico 3. Funcional 4. Instrumental 5. Socio-Ciudadano 6. Personal-cultural”.<sup>21</sup> Los cuales son esenciales para el logro de fiscalización y control por parte de las instituciones gubernamentales encargadas de lograr el fin fundamental del bien común.

### **3.1.1. Los componentes necesarios para la rendición de cuentas**

**El componente normativo** es aquel conjunto de reglas, principios y valores que regulan el funcionamiento y operación de los mecanismos de control y fiscalización para

---

<sup>21</sup> Del Águila, Diana. **Los controles presupuestarios**. Pág. 4.

la rendición de cuentas, incluido lo referente a la responsabilidad. Estas reglas pueden ser implícitos o explícitos, y estar derivadas de la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes ordinarias, los reglamentos o incluso determinados instrumentos de índole contractual.

**El componente orgánico** es aquel conjunto de instituciones y órganos públicos a los que la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes ordinarias que asignan concretas responsabilidades de administración, rectoría, control y responsabilidad en materia de control y fiscalización.

**El componente funcional** se refiere a las competencias, funciones o medios técnicos y jurídicos que cada órgano tiene asignados: la administración pública como rendidora de cuentas y los órganos públicos de control dentro de su propia esfera de competencias.

**El componente instrumental** se refiere a las herramientas de planificación, presupuesto, establecimiento de indicadores de gestión, de estándares de desempeño y de medios de seguimiento, sistemas de información, control y evaluación de resultados necesarios para una efectiva gestión y los mecanismos de control y fiscalización para la rendición de cuentas. Incluye los requisitos de forma y fondo relativos a los informes de rendimiento o desempeño que los gestores públicos deben periódicamente rendir, así como el régimen operativo de incentivos y castigos que del mismo se derivan para hacerlo exigible y efectivo.

**El componente socio-ciudadano** se refiere al rol participativo cada vez más consciente, activo y responsable de la ciudadanía, tanto en forma individual como

asociadas, a través de una multiplicidad de organizaciones sociales: cámaras empresariales, sindicatos, cooperativas, asociaciones de desarrollo, grupos campesinos, grupos indígenas, grupos eclesiales, grupos profesionales. Incluye distinta formas de demanda de servicios, información, participación, de denuncia. Un elemento de singular importancia dentro de este componente son los medios de comunicación social incluidas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, con el innegable peso mediático que los mismos poseen en la sociedad y como forjadores de la opinión pública. **El componente personal-cultural** se refiere a las actitudes, comportamientos, formas de pensar, que permean esta materia y a la necesidad de trabajar con planes a mediano y largo plazo para favorecer esta cultura, tanto en los gestores públicos como en la misma ciudadanía.

### **3.1.2. Mecanismos de control y fiscalización**

Finalmente, se debe señalar que todo mecanismo de control y fiscalización para la rendición de cuentas ha de tener las siguientes características:

- **Transparencia**, que implica que se debe proporcionar la información en forma clara, confiable, eficiente y oportuna sobre el diseño, la gestión y los resultados de la política pública y que se le dé amplia difusión.
- **Integridad**, que se relaciona con un desempeño adecuado y honorable en la gestión de los fondos públicos.
- **Imparcialidad**, que implica el trato igual y decente a los ciudadanos, conforme con el principio de igualdad desarrollado en el Artículo cuatro de la Constitución Política de la República de Guatemala.



- **Confiabledad, que garantiza el respeto de los derechos de los ciudadanos y el cumplimiento de la ley.**
- **Autonomía, que se refiere a la independencia de la función técnica del poder político.**
- **Continuidad, que busca el desarrollo de sistemas permanentes de planificación, monitoreo y evaluación de la gestión de fondos públicos.<sup>22</sup>**

De esa manera, se enfatiza en el carácter instrumental de los mecanismos de control y fiscalización para la rendición de cuentas, el buen gobierno y la gobernabilidad, así como de sus mecanismos aplicativos, los cuales lejos de constituir un fin en sí mismos o incluso un capricho o entelequia intelectual, son los verdaderos nuevos motores que van a impulsar a la sociedad hacia la buena gestión pública, el perfeccionamiento de todas y cada una de sus instituciones sin excepción, el protagonismo ciudadano en la cosa pública, la calidad de vida, buen vivir o mayor suma de felicidad de la nación y a una mayor credibilidad del sistema democrático de gobierno en los albores del tercer milenio.

En la actualidad, el sistema de transporte público presta una mala calidad en el servicio que presta a los usuarios en todo el país y especialmente en la ciudad capital de Guatemala.

La principal causa de esa ineficiencia en la prestación de servicios públicos es el abandono de las funciones de fiscalización y control del servicio que debe llevar a cabo la Municipalidad de Guatemala, lo cual tiene como efectos, además del mal servicio,

---

<sup>22</sup> **Ibid.**

que el subsidio recibido por los transportistas de buses urbanos no sea utilizado para los fines que fue creado ni se tenga información estatal o municipal del uso que hacen los empresarios del transporte de los recursos económicos producto de ese subsidio.

Ante esta situación, en la presente tesis se trata de fundamentar la importancia de que la Contraloría General de Cuentas implemente como mecanismo de control y fiscalización del subsidio al transporte urbano de la ciudad capital, una función especializada con el personal adecuado para fiscalizar y controlar el adecuado uso del subsidio que el Estado le entrega a los transportistas urbanos de pasajeros.

### **3.2. Entidades privadas y públicas encargadas de administrar el subsidio**

Son dos las entidades privadas las que tienen a cargo la concesión del servicio del transporte público y la Municipalidad de Guatemala en cumplimiento de sus funciones. Siendo estas las siguientes:

#### **3.2.1. ASOPAGUA**

La Asociación de Propietarios de Autobuses Urbanos de Guatemala (ASOPAGUA) es la que maneja el Sistema Integrado Guatemalteco de Autobuses, siendo la más joven de las asociaciones, teniendo problemas desde el inicio de la adquisición de las unidades de transporte público llamada **Transurbano**, siendo regularmente uno de los mayores problemas la falta de cumplimiento de la disposición de las unidades de transporte público, como lo mencionan en un artículo de diario digital: “es una de las agrupaciones que controla el transporte urbano. Edwin Amaya, de la junta directiva, explica que tienen una flota de 400 autobuses **“solo seis no están activos porque**

**están malos del motor o cosas así”, explica. Amaya asegura que el tema del subsidio es la constante a la hora de hablar de corrupción en el transporte público, sin embargo, señala a la “otra asociación”.<sup>23</sup>**

La Asociación de Empresarios de Autobuses Urbanos tuvo el interés en renovar el sistema de transporte público y con el propósito de detener las bandas delincuenciales que acechan a los pilotos y ayudantes de los autobuses tradicionales, pidiéndoles una cuota diaria o extorsión, para evitar ser asesinados y con la inversión de US\$ 35 millones por parte del gobierno, junto con un financiamiento de US\$ 450 millones por parte del gobierno de Brasil por medio del Banco de Desarrollo de Brasil, se inauguró el proyecto a finales del año 2009.

Por lo que se crea la Ley para el Fortalecimiento y Mejoramiento del Transporte Público de Pasajeros Decreto número 21-2010 en el tercer párrafo del considerando preceptúa: “Que la urgente necesidad de mejorar el servicio de transporte público y la buena voluntad de la Asociación de Autobuses Urbanos de Guatemala, decidió realizar la inversión para la adquisición de un sistema de control de pasajeros eficiente y cobro de tarifa por medio de una tarjeta prepago, que comprende un sistema de cobros moderno y seguro, así como un sistema de control de usuarios que erradica la utilización de dinero en efectivo para pago de servicio de buses; y que el Estado debe proporcionar la normativa jurídica necesaria para la adquisición de nuevos buses que guarden la seguridad de las personas y se preste un servicio eficiente en beneficio de la ciudadanía guatemalteca”.

---

<sup>23</sup> <http://diariodigital.gt/2015/09/25/la-estafa-de-q15-millones-que-circula-en-los-buses/> (21 de febrero de 2016).



Continuando con el cuarto considerando: “Que para la implementación del sistema de prepago del transporte público en los departamentos y municipios de la República de Guatemala, es necesaria la adquisición de nuevos buses que permitan cumplir con esta finalidad, siendo necesario dictar la norma jurídica que exonere del pago del Impuesto al Valor Agregado a la Importación y demás Derechos Arancelados de las unidades que posibiliten la ejecución y faciliten la constitución de garantías que viabilicen un nuevo modelo de acuerdo a estándares internacionales reconocidos”.

Además que la asociación mencionada es una de las más controversiales ya que fue aprobada en el gobierno de Álvaro Colom con lo cual recibieron una buena suma para la compra de los buses y con los subsidios especiales otorgados por la compra de sistemas electrónicos de prepago por medio de las tarjeta SIGA, facilitando así al usuario recargarla y el cobro de Q.1.10, siendo esta que por el momento la tarifa más alta dentro de la ciudad de Guatemala.

### **3.2.2. AEAU**

La Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos (AEAU) es controlada por Luis Gómez y a él están adheridas 30 asociaciones y cooperativas. “La Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos (AEAU) nace a la vida jurídica el 15 de noviembre de 1961, ante la iniciativa de algunos transportistas de unirse para afrontar distintos fenómenos sociales y políticos que se caracterizaban en esos años y brindar a la población un mejor servicio de transporte urbano. La base de esta organización fue la fusión de cuatro consorcios de autobuses urbanos: el de la Bolívar, Eureka, Unión y La Fe. Al igual que en 1961, en 1998 y transcurridos 24 años de disgregación, los vaivenes

y factores naturales, incluso antagónicos del quehacer social, que han incidido e influido en la historia del transporte urbano de la ciudad de Guatemala, llevaron a confirmar de nuevo la necesidad de robustecer la organización y el gremio.

En el año de 1998 se integran a la ASOCIACION DE EMPRESAS DE AUTOBUSES URBANOS, con sus 12 empresas de autobuses agremiadas, las 16 empresas de microbuses existentes, con el fin de alcanzar beneficios comunes y fortalecer la asociación, la cual se queda integrada desde entonces con un total de 30 empresas, cifra que perdura hasta la actualidad tras 17 años de historia transcurridos.<sup>24</sup> En la actualidad tienen asociadas a 30 empresas, siendo estas: Apmingua, Atrudegua, Balewa, Empresa de Autobuses Bolívar, Ciudad Real, S.A., Cooperativa Comun, R.L., Coobusgua, R.L., Cootrudegua, R.L., Asociación Ega., Cooperativa Eureka, R.L., Unidos 28., Vipasa, Cooperativa la Fe, R.L., Metro Transportes, LTDA., Microfe, Servicio de Transporte Microtax, S.A., Cooperativa Morena, R.L., Nueva Eureka, S.A., Nueva Unibus, S.A., Flotabus, S.A., Asociación Rapitax, Cooperativa Reforma, R.L., Asociación Servitax, Unibus, S.A., Consorcio Unión. Santa Luisa, Utragsa, Asociación Velotax, Asociación Villatax, Rutas Metropolitanas de Transporte, S.A., Expansión Corporativa Milenium, S.A., Concesionarios de Transporte, S.A., Tendencias Modernas Latinoamericanas, S.A.

### 3.2.3. FIDEMUNI

El **objetivo** del Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala (FIDEMUNI), **apoyo económico a los usuarios del servicio de transporte colectivo en el área urbana,**

---

<sup>24</sup> <http://www.aeau.org.gt/?q=content/qui%C3%A9nes-somos>. (24 de septiembre de 2015).



compra, venta y arrendamiento de unidades de transporte y repuestos, financiamiento a personas que se dediquen a prestar el servicio de transporte colectivo, construcción de vías urbanas para transporte colectivo. Los elementos personales del fideicomiso:

**Fideicomitente:** Municipalidad de Guatemala, y el Ministerio de Finanzas Públicas.

**Fiduciario:** El Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala.

**Fideicomisario:** Estado de Guatemala.

Siendo su destino fomentar la prestación del servicio público de transporte colectivo en la ciudad de Guatemala y sus áreas de influencia urbana. "Fue creado mediante el Decreto número 106-96, de fecha 6 de noviembre de 1996, modificado por Decreto 10-97 del 4 de febrero de 1997".<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> <http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/Documentos%5Cfideicomisos/21%20fidemuni.pdf>, (22 de febrero de 2016).



## **CAPÍTULO IV**

### **4. Intendencia de verificación del transporte público**

La forma en que han adquirido la unidades de transporte público han sido financiadas por el Estado, siendo el concesionario es el responsable mediante el subsidio a darles mantenimiento a las terminales, buses y a sus empleados protegerlos. Por ser vehículo de transporte colectivo se entiende el deterioro excesivo y progresivo por lo que se debe tener un plan de prevención en el que los empresarios que tienen unidades de transporte público deben retener para estas contingencias.

El funcionamiento actual de las unidades de transporte público colectivo urbano, y la propuesta es la creación de un mecanismo de control del que sea viable y adaptable al ritmo de la sociedad. En esta línea se ha deducido que no se puede dejar el control absoluto a los particulares que son parte de la concesión del transporte público. Se ha de tomar en cuenta que no se consigna en los contratos de concesión ni compra de buses por medio del subsidio el regreso de esas unidades al Estado o el deterioro comprobado que inhabilite el bus para el cumplimiento del servicio, dándose la necesidad de supervisión.

La importancia radica en el problema de la malversación de fondos del Estado como es el caso del ex presidente Álvaro Colom en el que se dio la sobrevaloración de 450 buses del Transurbano adquiridos en Brasil extremo que fue denunciado por la revista alemana Manager-Magazin, en los siguiente términos: “ La empresa Transurbano pagó por los buses brasileños alrededor de US\$126 mil por los buses normales, y US\$275



mil por los buses articulados (dos partes), un cuarto más que el precio de mercado. Un precio tan alto que solo podía significar un soborno entre las dos partes”. En todo caso, los sindicatos en el extranjero por la presunta compra anómala ya fueron señalados y procesados”.<sup>26</sup> Además que se favorece a una de las tres asociaciones existentes de empresarios de transporte público.

Las tres La Asociación de Propietarios de Autobuses Urbanos de Guatemala (ASOPAGUA), La Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos (AEAU) e incluyo el Fideicomiso de Transporte de la ciudad de Guatemala siendo estas las que reciben el subsidio directo por lo que deben ser estas la que estén sujetas a control. De la cual se sugiere una serie de recomendaciones o funciones de la intendencia de verificación de transporte público:

#### **4.1. Control contable y financiero**

Esta es una de las obligaciones que se desprenden de la recepción del subsidio además que lo ratifican por medio del convenio que le da origen al Acuerdo Ministerial del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda. Así como están sujetos a gestionar y publicar en GUAATECOMPRAS, las compras y contrataciones y adquisiciones que realicen, cuando superen el monto de la compra directa establecido en la Ley de Contrataciones del Estado, publicando para el efecto como mínimo, la siguiente documentación: bases o términos de referencia, especificaciones técnicas, criterios de evaluación, preguntas, respuestas, listado de oferentes, actas de

---

<sup>26</sup> <http://elperiodico.com.gt/2015/07/17/opinion/el-negocio-del-transurbano-en-la-mira/> (27 de enero de 2016).

adjudicación y contratos. Asimismo deben utilizar procedimientos de adquisición competitivos y evaluar las ofertas con criterios imparciales públicos.

La Contraloría General de Cuentas dentro de sus funciones es la de auditar a estas entidades privadas en el desarrollo y gasto de los bienes del Estado en la cual frecuentemente realizan hallazgos que no le dan trámite, archivándolos por falta de pruebas o en el peor de los casos de interés.

Para lo que se propone el la intendencia de verificación de transporte público le dé seguimiento contable utilizando auditoria privada para que el funcionamiento operativo no se descuide. A esto va ligado la auditoria de lo siguiente:

#### **4.1.1. Combustible, gastos varios, viáticos de los pilotos**

Según el estudio realizado sobre este tema el licenciado Hugo Maúl analista de CIEN, apunta: “La entrega del subsidio al diésel del transporte urbano es un tema político más que económico, en donde hay grupos que se benefician a costa de todos los guatemaltecos que reciben un servicio de mala calidad. Nadie se interesa en buscar una solución de fondo porque el transporte urbano y las autoridades solo se dedican a ponerle parches al asunto con los subsidios en vez de soluciones estructurales porque la única evaluación sobre la pertinencia de este subsidio, es política.”<sup>27</sup> Este comentario deviene de las extensas razones por las cuales el transporte público tiene muchas deficiencias y son interminables las conveniencias que tienen los partidos políticos, funcionarios del Estado y contratistas del Estado.

---

<sup>27</sup> <http://lahora.gt/el-juego-politico-por-el-subsidio-del-transporte-afecta-los-usuarios/> (09 de febrero de 2016),

El subsidio al transporte público se destina un porcentaje para diésel y aceite para vehículo mensual para las unidades de transporte que se encuentran en funcionamiento, el problema es que encuentran maneras para siempre ahorrarse esas cantidades económicas, en estos casos como: se da que declaran que trabajan una cierta cantidad de buses públicos siendo menos en la realidad menos, obtienen aceite quemado de unidades en mejor estado, y todo ello por un ciento de excusas como las extorciones, gastos extraordinarios etc.

Una manera viable para que se pueda ahorrar y tener otras alternativas para ayudar al medio ambiente como lo son los combustibles alternos: biodiesel, metanol o aceites vegetales reciclados, la tecnología es barata y disponible, además en pensar que el transporte público urbano pueda ser automáticos, esto para llevar una velocidad constante y moderada.

Por lo que debe de existir una persona encargada que revise las cantidades dinerarias que le están ingresando a las unidades de transporte diariamente. Lo importante es darle a cada uno una ración de responsabilidad a todos los que intervienen como control interno.

#### **4.1.2. Planilla o prestación de servicio de los pilotos**

Al ser contratista del Estado las empresas de transporte público y de índole privada son libres de escoger a sus colaboradores sin intervención de ningún tipo, más el hecho que no cumplan con las legislación laboral vigente o de crear un contrato de servicios por parte de los pilotos del transporte hace que exista una total inseguridad para el piloto y

los usuarios del transporte público. Sobre el aspecto humanitario se comenta : “La falta de atención que se ha dado al tema de buses, lleva a pensar que existe complicidad con el gremio de transportistas y que ninguna institución asume tan grande responsabilidad, es evidente que las exigencias de un perfil de piloto no existe, las empresas no cuentan con registro de las personas que laboran con ellos, las condiciones laborales son malas y no cuentan con mínimo de seguridad social, haciendo complejo el problema”.<sup>28</sup>

Las condiciones laborales de los trabajadores del servicio de transporte urbano son precarias, niegan la relación laboral y no crean en los pilotos la responsabilidad que deviene de este servicio social. El patrono está obligado según la legislación laboral a brindarles las herramientas para gozar los beneficios del Instituto de Seguridad Social, o de darles la cobertura de seguros médicos privados. Las garantías mínimas laborales son irrenunciables para el trabajador ya que buscan dignificar el trabajo y/o prestación del servicio a este noble oficio. En el siguiente comentario del ahora licenciado en ciencias psicológicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, menciona: “El ejercicio permitió conocer las relaciones laborales, que son nulas, no existen, la dependencia laboral se estableció en “alquiler del bus por día”, la manera en que los pilotos identifican su trabajo, en referencia al establecimiento de condiciones y reglas bajo las que recibe el bus, siendo equivalente a condiciones laborales bajo las que trabaja una personas en el servicio de bus urbano, pareciera no tener una dimensión mayor y que afecta poco a la población usuaria, no obstante hay relación en varios

---

<sup>28</sup> Quiñonez Hernández, Eber Misael. **Condiciones laborales y seguridad social de las personas que trabajan en el servicio de transporte urbano de buses, en la ciudad de Guatemala.** Pág 60.

momentos, por un lado, el trato dado a los usuarios, la competencia descomunal con el compañero por un pasaje sabiendo que es importante a la hora de entregar cuentas, cambio de tarifas en los precios desde las cinco de la tarde parte de hacerse de condiciones salariales favorables a costa del usuario, en algunos casos llegando a cobrar hasta Q 5.00 por persona, lo que resulta ser un abuso en la tarifa para el usuario, afectándole directamente a su bolsillo, sin que exista interés por detener este tipo de situaciones. Para un piloto de bus urbano, su lugar de trabajo se encuentra en el bus, por lo tanto las condiciones laborales se desarrollan en torno del funcionamiento o recorrido del bus.

En un día cualquiera el bus comienza su jornada a partir de las cinco de la mañana en la mayoría de los casos, su objetivo al final del día será haber dado cuatro veces el recorrido completo de su ruta, concluyendo el horario de trabajo cerca de las ocho de la noche, sumando 15 horas de trabajo continuo, los recesos e intermedios los realizan en los predio o lugares de estacionamiento, donde finalmente es el lugar de trabajo, éste piloto tendrá por su día únicamente el sueldo percibido debido a que es inexistente la relación y dependencia laboral, es decir no cuenta con un mínimo de condiciones laborales que den seguridad a su que hacer, beneficiando aun mas las ganancias del patrono quien se queda con el dinero de cobertura y retiro de los trabajadores.<sup>29</sup> El anterior párrafo hace referencia a los elementos del contrato laboral como lo indica el Artículo 18 del Decreto número 1441 Código de Trabajo, dándose un reproche más por el incumplimiento por parte de la Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos (AEAU) la discriminación en el manejo del subsidio otorgado se hace presente,

---

<sup>29</sup> Iblm. Pág. 23

además que el usuario del transporte público es víctima de los accidentes viables ya que al no tener el control sobre los empleados no se establece a los posibles responsables quedando impune el hecho.

#### **4.1.3. Exentos de pago de impuestos**

Las empresas de transporte urbano cuenta con varias herramientas que facilitan su existencia y su equilibrio económico ya que como se mencionaba en capítulos anteriores la teoría de imprevisión lo sustenta en estos tipos de servicios por lo que la se crea la Ley Para El Fortalecimiento y Mejoramiento Del Transporte Público De Pasajeros Decreto número 21-2010 con la cual viene a contribuir a las mejoras de las unidades de transporte como lo regula en el primer considerando: “CONSIDERANDO: Que la condición social de los guatemaltecos los obliga al uso del sistema de transporte público, el cual se encuentra en estado de deterioro y obsoleto, brindando un mal servicio e inseguridad para los usuarios del servicio, que incluso, ha permitido que personas inocentes pierdan la vida, debiendo el Estado dictar las medidas propicias y promover la excelencia del servicio, a efecto que las entidades del transporte público presten un servido eficiente y confieran seguridad a los usuarios.”

Por ser un servicio de tipo público de carácter imperativo para la población guatemalteca el Estado ha sido congruente con el objetivo que se desea lograr por lo que como lo regula en el Artículo dos del Decreto número 21-2010: “Los prestadores del servicio deben ser asociaciones y/o empresas autorizadas para prestar el servicio de transporte público; la exoneración aplicará únicamente para la sustitución de unidades que actualmente prestan el servicio; los buses sustituidos no podrán ser

utilizados para proveer el servicio de transporte público de personas, a excepción de aquellos que no sobrepasen los veinte años de fabricación y que cuenten con la autorización de la Dirección General de Transportes o de la municipalidad donde prestará el servicio.”

#### **4.1.4. Unidades de transporte público con GPS**

La utilidad del rastreo vehicular GPS hoy en día es de gran necesidad y más cuando que se resguarda son vidas humanas, por ello y contribuyendo a la necesidad de mejorar el servicio al usuario del transporte público de esta manera la Ley para el Fortalecimiento y Mejoramiento del Transporte Público de Pasajeros Decreto número 21-2010 regula: “Artículo 3. Se exonera a las asociaciones y/o empresas autorizadas de transporte urbano y extraurbano de personas a Nivel Nacional registradas conforme a la ley, del pago del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, y demás Derechos Arancelarios a la Importación, por esta única vez y por un plazo perentorio de veinticuatro (24) meses, a la importación de equipos para la implementación del sistema de prepago, sistemas de control de pasajeros, sistemas de gestión de flotas, sistemas de información en los autobuses, sistemas de GPS y grabación digital, sistemas de cómputo, molinetes de control de pasajeros y equipos especiales necesarios únicamente destinados para la implementación de los buses, las estaciones y los patios para el sistema de PREPAGO, por esta única vez y por un plazo perentorio de veinticuatro (24) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley. Esta exoneración se hará extensiva a la entidad que actúe como importadora, para efectos de constituir garantías para el financiamiento de la adquisición de dichos bienes”.



Las instituciones encargadas de verificar las mejoras del transporte urbano como lo son el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, la Contraloría General de Cuentas de la Nación, la Municipalidad de Guatemala no supieron velar por incentivar la facilidad de adquisición de bienes para el uso del transporte urbano, es reprochable que el Decreto número 21-2010 en la mayoría de los preceptos cobraran vigencia durante dos años, los cuales no existió esfuerzo por parte de los empresarios del transporte público a adquirir mejoras para los buses públicos.

Por lo que es esencial para que se facilite el control de las unidades de transporte público en ruta y se audite la utilización del gasto del subsidio asignado al transporte público además que es útil para la ubicación de buses secuestrados por delincuentes, y posiblemente para la imposición de multas por parte de EMETRA.

#### **4.1.5. Seguro de transporte público**

La póliza de seguro de los vehículos utilizados para el transporte público, debe de tener especial consideración ya que al ser un servicio social de gran importancia para Guatemala gozando de varia preeminencias, debe de asegurar posibles imprevisiones como lo son las lesiones o muerte a pasajeros, piloto, el bus, a terceras personas, y ambientes comunes.

El seguro debería ser obligatorio y no solo para los buses extraurbanos como ya se encuentra regulado. La póliza de seguro debe de extenderse también a que se revise mensualmente se de las situaciones siguientes:

- Inspección de motor una vez cada seis meses.



- Emisión de gases de frenos.
- Portar extinguidor.
- Asientos del bus
- Estado general del bus
- Estado de salud físico y psicológico de los pilotos.

#### **4.1.6. Evaluación del piloto**

**Es esencial que se cuente con pilotos capacitados psicológicamente y físicamente, ya que son ellos los que le dan el sentido al servicio por lo que se debe tomar en cuenta:**

- **Pilotos profesionales:** Tener licencia profesional, con cinco años mínimos de experiencia de manejo, sin antecedentes penales y policíacos comprobables
- **Exámenes físico y psicológico.**
- **La municipalidad debe de tener una escuela de manejo de autobuses para que puedan asistir a sacar un diplomado y tener capacitaciones periódicas que haga posible la dignificación y superación de los pilotos.**
- **Apoyarse en los inspectores del transporte urbano, siendo tan necesarios como los choferes ya que chequean los horarios según la ruta.**
- **La municipalidad debe de exigir a los empresarios un registro de los chóferes que emplean, para que se pueda establecer accidentes viales.**
- **Uniformar a los pilotos.**
- **Deben de llenar un mínimo de requisitos, como lo es: no fumar en el bus aplica a pasajeros, piloto y ayudante, portar identificación, respetar la tarifa establecida, no música, ni bulla estridente, respetar las señales de tránsito, respetar las paradas**

establecidas, cumplir con horarios y tiempos establecidos, respetar la ruta de circulación.

#### **4.1.7. Paradas de bus e infraestructura vial**

Es muy importante evaluar la necesidad de verificar el estado de la infraestructura vial, siendo en este caso la Municipalidad de Guatemala a la que le corresponde esta función de conservar y darle el mantenimiento a las vías de tránsito además las terminales que se encuentran ubicadas al costado de mercados y lugares céntricos en el que sea de fácil acceso.

El Fideicomiso de la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala tiene contemplado dentro del presupuesto el gasto para el mantenimiento y creación de ejes sectoriales que contribuyan a que la población guatemalteca de la ciudad de Guatemala al fácil acceso lo cual contribuye en definitiva al funcionamiento, mas es necesario aplicarse en esta área ya que aún se encuentran en el olvido las paradas de los buses rojos, los cuales no invierten en darle mantenimiento y mejorar estos centros de reunión de las personas que deben de abordar el bus para trasladarse a su lugar de destino y con ello contribuir al medio ambiente y a la sociedad en general. La función de la municipalidad capitalina no es desaparecer los buses rojos sino dar mejores opciones al abordaje.

#### **4.1.8. Inspector de rutas de bus**

Los inspectores del transporte urbano público son un elemento esencial en el que se destacan por un riguroso horario en que los pilotos en sus unidades de transporte deben respetar.



Los inspectores tienen un trato directo con los pilotos, siendo estos los más constantes en el oficio del manejo del transporte urbano.

Lamentablemente con el pasar del tiempo y mucho descuido se han olvidado la importancia de su labor, por lo que al igual que los pilotos del transporte urbano no cuentan con una relación laboral. El inspector de rutas del transporte urbano se dedica a dar la información a los pilotos sobre la hora de curso, llenan registros escritos los cuales son abandonados. “La Defensoría del Usuario del Transporte Público ha recibido, desde febrero de 2014, un poco más de mil 500 denuncias que van desde malos tratos por parte de los transportistas hasta el incumplimiento de horarios para realizar las rutas y la sobrecarga de las unidades, tanto de los buses rojos como el sistema de buses Transurbano.”<sup>30</sup>

Al igual que es necesaria la labor de los inspectores es de gran importancia los informes diarios que ellos realizan. La información es entregada al empresario que sea responsable del cumplimiento de la ruta, quedándose estancado, es negligente el no tomar en cuenta esta valiosa información para estadísticas que sirvan en un futuro como soluciones a diferentes dificultades propias del transporte público.

Como mencionaba anteriormente en la dignificación laboral de los pilotos al igual debe de existir para los inspectores y cambiar la modalidad de no tomar en cuenta labor que dedican diariamente como lo es el desenvolvimiento y descongestionamiento de unidades de transporte público, las horas pico en la que toda la gente se traslada a sus trabajos son de gran importancia para la economía nacional al igual que el traslado a

---

<sup>30</sup> Ibid.



sus viviendas luego del día laboral, siendo los inspectores los que hacen que esto suceda.

#### **4.1.9. Terminales**

Las terminales de buses se distinguen por ser el estacionamiento de la unidad de transporte y el lugar de descanso para el piloto finalizando así cada ruta designada. La Municipalidad de Guatemala es la encargada junto con las asociaciones permanentes de los alrededores.

La idea es que los empresarios del transporte público designen una cierta cantidad ya que al ser bienes de uso común se debe preservar el ambiente de estas terminales por salubridad de los pasajeros y las personas que lo rodean.

Es importante darle mantenimiento ya que eso ayuda a que facilite la función de la policía municipal de los mercados, además que los mercados tienen un lugar estratégico que hace que la población guatemalteca pueda ingresar al bus más cercano que lo llevara a su lugar de traslado.

Es necesario contar con un área adecuada donde puedan los pilotos tener un horario de almuerzo entre otros, y lo indispensable como seres humanos; la importancia radica en el cumplimiento de la ley laboral vigente.

Llevar un control de asistencia del piloto, el resguardo de informes emitidos por los pilotos e inspectores de las rutas designadas, además los problemas suscitados durante la jornada laboral del piloto.



#### **4.1.10. Control de informes**

Como se ha comentado anteriormente los informes tienen una importancia definitiva para el transcurso de la prestación de servicio de traslado a los pasajeros. Además de calificar el desenvolvimiento del transporte público se puede establecer responsables de accidentes, infracciones, hasta la misma utilización del subsidio. El delegado de la Procuraduría de los Derechos Humanos menciona en relación a este tema: “Si se sigue otorgando el dinero de la forma en que se está dando, se seguiría condenando a la población a continuar con el sufrimiento diario, toda vez que el subsidio no garantiza la calidad del servicio sino va orientado a garantizar el acarreo de personas en fechas de elecciones y se generan facturas políticas que se compensan con este tipo de aportes económicos”.<sup>31</sup> Por ser el subsidio al transporte público utilizado en diversas actividades para lograr favoritismos políticos esta es una de las mejores alternativas para erradicar dicho fenómeno o crear dificultad para lograr este tipo de malversaciones de fondos estatales.

---

<sup>31</sup> **Ibid.**



#### 4.1.10. Control de informes

Como se ha comentado anteriormente los informes tienen una importancia definitiva para el transcurso de la prestación de servicio de traslado a los pasajeros. Además de calificar el desenvolvimiento del transporte público se puede establecer responsables de accidentes, infracciones, hasta la misma utilización del subsidio. El delegado de la Procuraduría de los Derechos Humanos menciona en relación a este tema: “Si se sigue otorgando el dinero de la forma en que se está dando, se seguiría condenando a la población a continuar con el sufrimiento diario, toda vez que el subsidio no garantiza la calidad del servicio sino va orientado a garantizar el acarreo de personas en fechas de elecciones y se generan facturas políticas que se compensan con este tipo de aportes económicos”.<sup>30</sup> Por ser el subsidio al transporte público utilizado en diversas actividades para lograr favoritismos políticos esta es una de las mejores alternativas para erradicar dicho fenómeno o crear dificultad para lograr este tipo de malversaciones de fondos estatales.

---

<sup>30</sup> **ibid.**



## **CONCLUSIÓN DISCURSIVA**

Hasta el presente, el Estado de Guatemala carece de una dependencia estatal especializada en el control, fiscalización y supervisión del uso adecuado de los fondos públicos asignados al subsidio para el transporte urbano, a pesar que el dinero erogado proviene de las arcas nacionales, las cuales deben ser fiscalizadas por la Contraloría General de Cuentas, lo que ha generado que los empresarios del transporte público urbano utilicen ese dinero en otras actividades, menos para los fines hacia los que se orienta esta prestación estatal a favor de los usuarios del transporte público.

La base legal utilizada fue la Constitución Política de la República de Guatemala, especialmente los Artículos 118 y 119 en su literal j), en relación a los principios del régimen económico, así como lo relativo a las obligaciones del Estado; asimismo se utilizó la Ley de la Contraloría General de Cuentas, para establecer sus funciones, reguladas en el Artículo dos; la Ley de Contrataciones del Estado sirvió para establecer lo relativo a las concesiones; También se hizo uso de la Ley para el Fortalecimiento y Mejoramiento del Transporte Público de Pasajeros, para analizar el subsidio para el transurbano.

Ante esa realidad, se plantea como propuesta la creación de una Intendencia de Verificación de Transporte Público, adscrita al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, para fiscalizar el adecuado uso del subsidio para el transporte público de pasajeros en la ciudad capital.





## BIBLIOGRAFÍA

**Administración Pública Canadiense. Fiscalización y rendición de cuentas. Canadá: Ed. Administración Pública Canadiense, 2012.**

**ANALDO, Manuel. Rendición de Cuentas. México: Ed. FCE, 2010.**

**ARÉVALO ALVIZÚREZ, Marlon Alexander. Tesis de grado Propuesta para el control de la eficiencia y eficacia de la concesión administrativa. Guatemala: USAC, 2006**

**ARRIAZA SALAZAR, Mario Alejandro. Tesis de grado académico economista. Causas desde el punto de vista económico de las deficiencias del transporte colectivo urbano en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala. Guatemala: Ed. Universitaria, 2007.**

**DEL ÁGUILA, Diana. Los controles presupuestarios. España: Ed. Tirant lo de Blanc, 2006.**

**GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. Derecho Administrativo. Guatemala: (s.e.) 2010.**

**<https://es.wikipedia.org/wiki/Subsidio>. (Consultado: 14 de noviembre 2015).**

**<http://diariodigital.gt/2015/09/25/la-estafa-de-q15-millones-que-circula-en-los-buses/>  
(Consultado: 21 de febrero de 2016).**

**<http://www.aeau.org.gt/?q=content/qui%C3%A9nes-somos>. (Consultado: 24 de septiembre de 2015).**

**<http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/Documentos%5Cfideicomisos/21%20fidemuni.pdf>, (Consultado: 22 de febrero de 2016).**

**<http://elperiodico.com.gt/2015/07/17/opinion/el-negocio-del-transurbano-en-la-mira/>  
(Consultado: 27 de enero de 2016).**

**<http://lahora.gt/el-juego-politico-por-el-subsidio-del-transporte-afecta-los-usuarios/>  
(Consultado: 09 de febrero de 2016),**

**<http://guatemaladeayer.blogspot.com/2011/09/historia-del-transporte-urbano-en.html>.  
(Consultado: 1 de diciembre de 2015.)**



<http://www.lanacion.com.ar/1761452-el-transporte-depende-cada-vez-mas-de-los-subsidios-para-funcionar>. (Consultado: 29 de octubre de 2015).

**MARTINES PELÁES, Severo. La patria del criollo.** España: Ed. Universitaria, 1973

**Ministerio de Finanzas Públicas y Enrique Vásquez. Los subsidios en el presupuesto del Gobierno de Guatemala.** Guatemala: (s.e.) 2009.

**Municipalidad de Guatemala. Leg. 784. Exp. 19240,** Guatemala: (s.e.) 1823.

**CABALLENAS DE LA ROCA, Guillermo. Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales.** 33°. ed. Argentina: Ed. Heliasta, 2008

**PARADA, Ramón. Derecho administrativo.** 2t.; 8a. ed. España: Ed. Marcial Pons, 1996.

**QUIÑONEZ HERNÁNDEZ, Eber Misael. Tesis de grado Escuela de Psicología Condiciones laborales y seguridad social de las personas que trabajan en el servicio de transporte urbano de buses, en la ciudad de Guatemala.** Guatemala: Ed. Universitaria, 2011.

**VILLAR PALASÍ, José Luis y José Luis, Villar Ezcurra. Principios de derecho administrativo.** 3t. España: Ed. Universidad Complutense, 1983.

### **Legislación**

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

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

**Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 31-2012, 2012

**Ley Para El Fortalecimiento y Mejoramiento Del Transporte Público De Pasajeros.** Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 21-2010

**Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.** El Presidente de la República en Consejo de Ministros, Acuerdo Gubernativo Número 1056-92, 1992.