

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



**CREACIÓN DE LA UNIDAD DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE EDUCACIÓN
VIAL PARA PILOTOS DEL TRANSPORTE EXTRAURBANO DE PASAJEROS DE
GUATEMALA PARA LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO**

SÉBAS ROBERTO SABÁN CRUZ

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2017

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

**CREACIÓN DE LA UNIDAD DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE EDUCACIÓN
VIAL PARA PILOTOS DEL TRANSPORTE EXTRAURBANO DE PASAJEROS DE
GUATEMALA PARA LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

SÉBAS ROBERTO SABÁN CRUZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, septiembre de 2017

**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

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

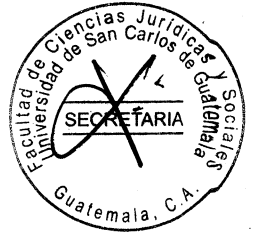
Primera Fase:

Presidente:	Lic. Hector Rene Granados Figueros
Vocal:	Lic. Marco Vinicio Hernandez Fabian
Secretario:	Licda. Carmen Patricia Muñoz

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Jose Antonio Melendez Sandoval
Vocal:	Lic. Octavio Rodriguez Ramirez
Secretario:	Licda. Luisa Maria de Leon Santizo

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



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 05 de marzo de 2014.

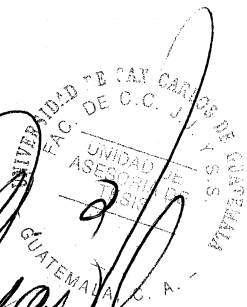
Atentamente pase al (a) Profesional, LUZ MARÍA CAJAS MARROQUÍN
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
SÉBAS ROBERTO SABÁN CRUZ, con carné 200815912,
 intitulado CREACIÓN DE LA UNIDAD DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE EDUCACIÓN VIAL PARA PILOTOS
DEL TRANSPORTE EXTRAURBANO DE PASAJEROS DE GUATEMALA, PARA LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES
DE TRÁNSITO.

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

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

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

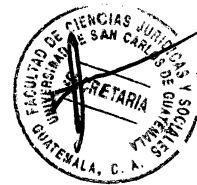
DR. BONERGÉ AMILCAR MEJÍA ORELLANA
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 5 / 3 / 14 f)

Asesora
Luz María Cajas Marroquín
 Abogada y Notaria

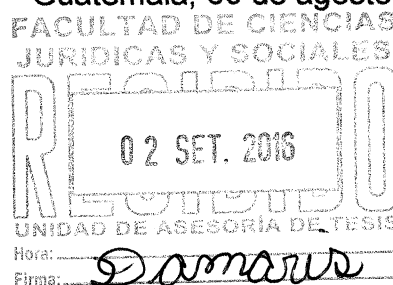




Licda. Luz María Cajas Marroquín
Abogada y Notaria
10ª. Calle 12-11, zona 1
Edificio Kosak, 3er. piso, oficina 20, ciudad de Guatemala
Teléfono: 5636-5655

Guatemala, 30 de agosto de 2016. -

Licenciado
Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.

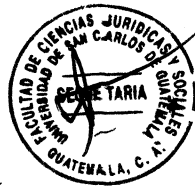


Licenciado Orellana Martínez:

Tal y como se me designó en providencia de fecha 5 de marzo de 2014, emanada por la decanatura, cumplí con orientar al bachiller SÉBAS ROBERTO SABÁN CRUZ en la elaboración de su trabajo de tesis denominado "CREACIÓN DE LA UNIDAD DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE EDUCACIÓN VIAL PARA PILOTOS DEL TRANSPORTE EXTRAURBANO DE PASAJEROS DE GUATEMALA, PARA LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO", a efecto de presentar su examen público de tesis.

De conformidad con lo prescrito en la providencia precitada y el Normativo para Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de tesis Artículo 31, hago constar que en el trabajo de mérito se efectuó el siguiente análisis:

1. La investigación efectuada por el bachiller SÉBAS ROBERTO SABÁN CRUZ es un adecuado aporte técnico y científico para la sociedad guatemalteca, en virtud que expone un amplio contenido jurídico y doctrinario en relación a la seguridad de los usuarios del transporte extraurbano, especialmente el derecho de transitar sin riesgos de ninguna naturaleza, desde el respeto que se les debe dentro de las unidades de transporte como evitar el riesgo de sufrir un accidente de tránsito, -casos que se han dado en reiteradas ocasiones en nuestro país-, abarcando los principales criterios y elementos suficientes que le dan el perfil jurídico propio al caso concreto.
2. Los métodos de análisis, síntesis, deductivo, inductivo y dogmático, así como las técnicas bibliográficas y documentales empleadas para la elaboración del trabajo



fueron afines en el contenido de cada uno de los capítulos y conclusión discursiva, así como principios doctrinarios y el ordenamiento jurídico interno que fundamentó el informe final de tesis.

3. En el contenido de los capítulos, el bachiller desarrolla los temas tomando en consideración la adecuada aplicación de redacción y gramática, lo que permite no sólo entender el análisis conclusivo del bachiller, sino los criterios técnicos y jurídicos que le dan claro fundamento a cada argumento expuesto.
4. La contribución científica que aporta el presente trabajo de tesis a la sociedad guatemalteca es de suma importancia, pues su contenido es de interés nacional dentro de la temática de los derechos inherentes a los ciudadanos ante el transporte extraurbano que con frecuencia se transgreden, siendo necesaria la capacitación de pilotos para garantizar el bienestar de los usuarios tal y como lo expone acertadamente el bachiller.
5. En la conclusión discursiva, el trabajo de tesis refleja un adecuado nivel de síntesis, puesto que estableció los elementos centrales que configuran los supuestos teóricos y la reflexión doctrinaria adecuada.
6. Las fuentes bibliográficas consultadas son suficientes y apropiadas en el desarrollo del tema referido, ya que contiene criterios legales y de autores nacionales y extranjeros que hacen que el contenido del tema sea satisfactorio en sus expectativas.

Por las consideraciones expuestas, es mi criterio que el presente trabajo de tesis reúne a satisfacción los requisitos indispensables, por lo que me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE** al contenido del mismo; de igual manera, para que el bachiller **SÉBAS ROBERTO SABÁN CRUZ** sustente el examen público de tesis.

Es importante hacer constar que no soy pariente dentro de los grados de ley del bachiller Sébas Roberto Sabán Cruz.

Sin otro particular, me suscribo de usted con muestras de consideración y respeto,


Licda. Luz María Cajas Marroquín

Colegiado 8993

Asesora

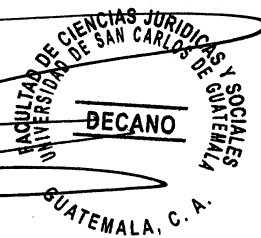
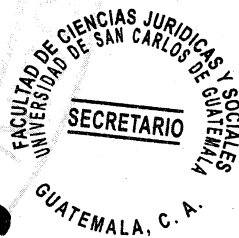
*Licenciada
Luz María Cajas Marroquín
Abogada y Notaria*



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 24 de mayo de 2017.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante SÉBAS ROBERTO SABÁN CRUZ, titulado CREACIÓN DE LA UNIDAD DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE EDUCACIÓN VIAL PARA PILOTOS DEL TRANSPORTE EXTRAURBANO DE PASAJEROS DE GUATEMALA, PARA LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO. 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.





DEDICATORIA

A DIOS:

Mi fuerza, mi fortaleza, Rey y Señor del Universo, dueño de todo lo existente, quien se ha manifestado a lo largo de mi carrera y me permite llegar al final de esta etapa.

A NUESTRA MADRE SANTÍSIMA:

La siempre Virgen María quien bajo sus distintas advocaciones me guía y acompaña para seguir adelante.

A MIS PADRES:

Mi señora madre Petrona Cruz Monroy, a mi señor padre Sebastián Sabán Archila quienes son base fundamental en mi vida, gracias por su confianza, paciencia y apoyo incondicional.

A MIS HERMANAS Y HERMANO:

María Guisela, Elsa Marisol, Blanca Anabella, Sisi Yohana y Elvys Edinho porque cada uno son mi fuerza, gracias por su ayuda, por su impulso y por comprenderme siempre.

A MI SOBRINA Y SOBRINOS:

Kahely Anahí, Kevin Emmanuel y Omar Antonio por ser fuente de inspiración para seguir adelante.

A:

Vivian Katheryn Oxcal Subuyuj y Manuel Antonio Buch Cux quienes ahora forman parte de mi familia.



**A MI FAMILIA
EN GENERAL:**

Especialmente a Maximina Vásquez (Q.E.P.D.) y Francisca Vásquez (Q.E.P.D.) que este mérito sea una forma de honrar su memoria.

**A LA LICENCIADA
MARIBEL LÓPEZ:**

Por sus muestras de estima, respeto y apoyo quien desde el primer día de la carrera me motivo a luchar.

A MI ASESORA:

Licenciada Luz María Cajas Marroquín, por su paciencia, por ser ejemplo y por cada uno de sus consejos.

**A MI CASA
DE ESTUDIOS:**

A la gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por darme la oportunidad de ser egresado de sus aulas y formarme en la ciencia del derecho.



PRESENTACIÓN

La presente investigación se enmarca en la rama del derecho público específicamente en el campo del derecho administrativo referente al Organismo Ejecutivo y al servicio del transporte extraurbano a cargo del Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda a través de la Dirección General de Transporte, cuyo motivo surgió en la necesidad de establecer las principales causas que originan un hecho de tránsito en el servicio del transporte extraurbano, el mal servicio al usuario así como el saldo de víctimas mortales; el ámbito temporal fue dentro del tiempo comprendido de enero del año 2006 a octubre del año 2014. La naturaleza de esta investigación es de tipo cualitativo debido a que el sujeto de estudio lo constituye el piloto del sistema de transporte extraurbano toda vez que incide directamente en el servicio hacia el usuario.

Según el Consejo de Prevención de Accidentes y Educación Vial, la precaución es la única estrategia para prevenir accidentes; por tal razón desarrollo el sistema de profesionalización permanente y continua dirigida a pilotos del transporte extraurbano con el objeto de reducir paulatinamente la comisión de hechos de tránsito, dignificar al usuario y en consecuencia a los pilotos, es decir, garantizar la protección a la vida, a la integridad y seguridad vial, esto con el apoyo de la Dirección General de Transportes, la Dirección General de Tránsito y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad.

El aporte académico del presente trabajo busca sentar un precedente, dignificar al piloto a través de la profesionalización, a mediano plazo, reducir la tasa de hechos de tránsito y de víctimas mortales, recuperar la cultura a la seguridad vial, mejorar el trato hacia el usuario. A largo plazo cuando prudentemente sea reformada la ley de transporte extraurbano, regular lo relativo a pilotos obligatoriamente graduados y registrados, establecer un salario adecuado para el oficio; impidiendo que los portadores establezcan el salario a través de ganancias por usuario evitando con ello la competencia entre pilotos el sobrecargo de buses y la pelea de pasaje; en consecuencia, tendrían que reducir la velocidad al conducir pues actualmente, en principio, los pilotos manejan imprudentemente para aumentar y mejorar su salario.



HIPÓTESIS

En Guatemala, dentro de la Dirección General de Transporte, debe crearse la Unidad de Formación y Capacitación de Educación Vial para Pilotos del Transporte Extraurbano, dependencia administrativa que lleve el registro y control exclusivo de capacitaciones obligatoriamente periódicas, dirigida hacia los pilotos; permitiéndoles enfrentarse a sus tareas diarias, ser menos propensos a cometer errores costosos en su trabajo, previniendo hechos de tránsito, generando un cambio de actitud, un mayor sentido de competencia y de conciencia.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Se comprobó la hipótesis debido a que existen pocos programas, proyectos y planes de prevención, un bajo presupuesto que no brinda cobertura para la supervisión del servicio, así como ausencia de tecnificación y capacitación constante a pilotos del transporte extraurbano. Pese a lo regulado en el Acuerdo Gubernativo número 535-2013 Reglamento para la Prestación del Servicio Público de Transporte Extraurbano en el epígrafe de capacitación en el Artículo 37, pues no llena las expectativas de una verdadera profesionalización, por el contrario, es un trámite administrativo ya que no indica continuidad de tecnificación. Significa que a corto, mediano y largo plazo causará graves perjuicios contra la vida, la integridad y la seguridad de los usuarios, contrariando el bien común de la población que regula la Constitución Política de la República de Guatemala.

Al crearse la Unidad de Formación y Capacitación de Educación Vial para Pilotos del Transporte Extraurbano, generará cuatro grandes ventajas. Primera, prevendrá la anarquía del servicio de transporte, porque coadyuvará al control de las empresas que brindan el servicio, ofrecerá un inventario que proyecte datos certeros del número de unidades que efectivamente estén funcionando. Segunda, registrará, controlará la capacitación obligatoria, continua y acreditación de los pilotos para ofrecer el servicio de transporte. Tercera, la recuperación a mediano y largo plazo de la garantía a la cultura de la seguridad vial, es decir, educará directamente a los pilotos e indirectamente a portadores y usuarios protegiendo la integridad física de las personas, reducirá la tasa de hechos de tránsito y sobretodo evitará costosas pérdidas humanas. Cuarta, cuando pertinentemente sea reformada la ley de transporte, servirá de precedente exigiendo a los pilotos mayor preparación académica como requisito para ser contratados en el servicio de transporte extraurbano dignificando su oficio.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Administración pública.....	1
1.1 La Constitución Política de la República de Guatemala y la administración pública.....	1
1.2 El Organismo Ejecutivo.....	7
1.3 Formas de organización de la administración pública.....	18
1.3.1 La titularidad de la competencia.....	18
1.3.2 El poder de decisión.....	18
1.3.3 Titularidad de funciones.....	18
1.3.4 Titular de los recursos de financiamiento.....	20
1.4 Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda.....	32
1.4.1 Reseña histórica legal.....	32
1.4.2 Competencia general.....	33
1.4.3 Misión.....	34
1.4.4 Visión.....	34
1.4.5 Funciones.....	34
1.4.6 Estructura organizacional del Ministerio de Comunicaciones, Obras Públicas y Vivienda.....	37
1.5 Dirección General de Transporte.....	38
1.5.1 Reseña histórica legal.....	39



	Pág.
1.5.2 Misión.....	40
1.5.3 Visión.....	40
1.5.4 Funciones generales.....	40
1.5.5 Funciones específicas.....	41
1.5.6 Organización.....	42

CAPÍTULO II

2. El transporte extraurbano.....	47
2.1 Definición e importancia.....	47
2.2 Organización.....	51
2.2.1 Elementos del servicio de transporte extraurbano.....	54
2.2.2 Clasificación.....	57
2.3 Ordenamiento jurídico guatemalteco del transporte colectivo.....	59
2.4 Situación actual del transporte extraurbano.....	62
2.5 Programas actuales de prevención de accidentes.....	71
2.6 Los tipos penales en materia de seguridad de tránsito.....	74
2.7 Análisis del Acuerdo Gubernativo número 535-2013.....	78

CAPÍTULO III

3. Capacitación de pilotos del transporte extraurbano de pasajeros.....	83
3.1 Educación y su importancia.....	83
3.1.1 Características de la educación.....	84
3.1.2 Educación vial.....	87

	Pág.
3.2 Capacitación	91
3.3 Importancia.....	95
3.4 Ventajas y finalidad de la capacitación.....	96
3.5 Instituto Técnico de Capacitación y Productividad.....	98
3.5.1 Objetivos y funciones.....	99
3.5.2 Actividades que realiza el INTECAP.....	100
3.5.3 Modalidades de desarrollo de capacitación.....	103
3.5.4 Capacitación laboral de pilotos del transporte extraurbano.....	104
 CAPÍTULO IV 	
4. Creación de la unidad de formación y capacitación de educación vial para pilotos del transporte extraurbano de pasajeros de Guatemala, para la prevención de accidentes de tránsito.....	107
4.1 La unidad como dependencia de la Dirección General de Transporte.....	109
4.1.1 Proyecto de reforma del Reglamento Interno de la Dirección General de Transporte.....	111
4.2 Competencia registral y contralora.....	118
4.3 Capacitaciones periódicas a pilotos, un requisito obligatorio.....	118
4.3.1 Acuerdo Gubernativo.....	119
4.3.2 Proyecto de reforma al Acuerdo Gubernativo número 535-2013.....	120
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	125
ANEXO.....	127
BIBLIOGRAFÍA.....	133

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación está orientado al estudio del transporte extraurbano de pasajeros, la realidad actual y su incidencia en la sociedad guatemalteca sobre todo en el deficiente servicio que presta, atentando contra la vida y la integridad física de los usuarios derivado de la comisión de hechos de tránsito incurrido por pilotos, dando lugar al saldo lamentable de víctimas mortales así como la mala atención hacia la población, pese a monitoreos por parte de las autoridades competentes, año con año este flagelo continúa perjudicando gravemente a las familias. Se establece la ausencia de políticas dirigidas a la tecnificación y capacitación constante a pilotos del transporte extraurbano a fin de prevenir hechos de tránsito y mejorar el servicio al usuario. La irresponsabilidad es encabezada por pilotos, seguida por transportistas y autoridades incapaces de retomar el orden.

La hipótesis que se plantea sugiere la necesidad de crear una Unidad de Formación y Capacitación para Pilotos del Transporte Extraurbano, dependencia administrativa de la Dirección General de Transporte, del Ministerio de Comunicaciones encargada de registrar, controlar, supervisar y promover exclusivamente programas obligatorios y permanentes de profesionalización; permitiéndoles enfrentarse a sus tareas diarias, con la finalidad de prevenir y reducir hechos de tránsito y ser menos propensos a cometer errores costosos en su trabajo.

El objetivo es indicar la competencia de las entidades a cargo del transporte extraurbano, analizar la incidencia de hechos de tránsito imputable a pilotos del transporte extraurbano en Guatemala, establecer las desventajas al existir ausencia de políticas dirigidas a la capacitación constante hacia pilotos del transporte extraurbano, explicar la importancia de la creación de la Unidad de Formación y Capacitación de Educación Vial para Pilotos del Transporte Extraurbano y definir su competencia.

La presente investigación se halla organizada en cuatro capítulos; en el primer capítulo desarrollo el tema administración pública, el Organismo Ejecutivo y su organización, el



Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda, la Dirección General de Transportes y las unidades que conforman dicha dependencia; en el segundo capítulo desarrollo el tema relativo al transporte extraurbano su definición, análisis de su importancia, el ordenamiento jurídico del transporte extraurbano; la realidad actual, las principales causas que originan hechos de tránsito y el análisis del Acuerdo Gubernativo número 535-2013; en el tercer capítulo desarrollo la importancia de la capacitación obligatoria y periódica a pilotos del transporte extraurbano, sus ventajas y finalidades, la importancia de la educación vial en nuestro país y el papel fundamental que juega el Departamento de Tránsito y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad; finalmente en el capítulo cuarto desarrollo propiamente la propuesta de la creación de la Unidad de Formación y Capacitación para Pilotos del Transporte Extraurbano, su naturaleza, competencia, beneficios y los medios legales que efectivamente promuevan su creación.

Los métodos utilizados fueron el deductivo partiendo de afirmaciones de carácter general obteniendo inferencias particulares para contribuir con nuevos aportes, como puntos de vista, conclusiones y definiciones sobre administración pública, las formas de organización de la administración pública; el método inductivo al destacar la relación de varios hechos de tránsito observados y comparados, establecer las causas comunes y como repercuten en la sociedad; el método analítico para determinar la ausencia de políticas dirigidas a la tecnificación y capacitación constante a pilotos del transporte extraurbano; finalmente el método sintético en la que se determina el grado de irresponsabilidad de pilotos, transportistas y autoridades, la solución correspondiente y los beneficios de esta. Las técnicas utilizadas son la recopilación bibliográfica de autores que tratan temas de administración pública, transporte y capacitaciones; el cuestionario y la entrevista dirigida a usuarios del transporte, pilotos y porteadores, con el objeto de establecer las causas de los hechos de tránsito.

En conclusión, para erradicar la problemática al mal trato hacia el usuario y el deceso de víctimas, considerando el bajo presupuesto en materia de transporte es urgente titular, registrar y capacitar constantemente al piloto.



CAPÍTULO I

1. Administración pública

Para la prestación del servicio público, es necesario la intervención del Estado y para ello la organización de los órganos que la integran los cuales son el medio o conducto que permiten la realización de dicha prestación quienes ponen de manifiesto la personalidad estatal, siendo necesario estudiar de modo general el concepto de administración pública y su aplicación a nuestro país a través de lo que preceptúa nuestra ley superior.

1.1 La Constitución Política de la República de Guatemala y la administración pública

La Constitución Política de la República de Guatemala es la ley superior del Estado, específicamente regula la organización jerárquica estructura y funciones de todos los órganos que forman parte de la administración pública en nuestro país, es decir, desarrolla el ámbito jurídico y el ámbito político de la administración estatal.

1.1.1 Etimología de la palabra administración

Al referirnos a la administración debemos considerar previamente su significado indicando que dicha palabra "Proviene del latín *administratio*, el cual se traduce como la acción de administrar, palabra que por su parte, se descompone en *ad* y *ministrare* que significa servir";¹ es decir, etimológicamente administración es la acción o actividad que busca servir. Este servicio se desenvuelve en la esfera privada o en la esfera pública, siendo éste último, el ámbito que trataré en el presente capítulo.

¹ Castillo González, Jorge Mario, **Derecho administrativo**, pág. 104.

1.1.2 Definición de administración

Es considerado como "Un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado."² Al hacer un análisis de dicha definición encontramos los elementos siguientes:

- a. El proceso
- b. La planeación
- c. La empresa
- d. El propósito

El proceso se refiere a una serie de pasos ordenados y concatenados, la planeación es la preparación de un proyecto empleando métodos y técnicas idóneos para encauzarla al objetivo; la empresa es la organización dedicada a la prestación de un servicio y el propósito son las pretensiones finales. Otra definición establece que administración "Es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos."³ Aquí los elementos que destacan son:

- a. Actividad humana
- b. Planificación
- c. La finalidad

La actividad humana se refiere a la intervención de la persona en la realización de una determinada tarea confiriéndole competencia; aquí nuevamente encontramos el elemento planificación, indispensable para la ejecución de nuevos proyectos para el alcance de los fines de la entidad u órgano que presta el servicio, asimismo, la finalidad, siendo la razón de ser de la administración ya que de acuerdo al propósito o la finalidad que se pretende alcanzar, así se determinará la dirección de los recursos, la estrategia y el tiempo a emplear.

² Calderón M. Hugo Haroldo, **Derecho administrativo parte general**, pág. 4.

³ Merkl, Adolfo, **Teoría general del derecho administrativo**, pág. 8.



Concluyo que la administración se trata de una serie de actividades o pasos que se deben desarrollar para lograr un propósito determinado, utilizando el menor recurso posible en el menor tiempo posible; con las calidades necesarias para su satisfacción.

1.1.3 Administración pública

La prestación del servicio público, en principio, lo realiza el Estado de Guatemala como medio insoslayable para llevar a cabo el fin supremo que es la realización del bien común público, a través de los diversos órganos que la integran, empleando diversas formas de organización que explicaré más adelante como la centralizada, la desconcentrada, la descentralizada y la autónoma.

1.1.4 ¿Quién ejecuta la administración pública?

“Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa, o indirectamente, dependen de él. Desde el punto de vista funcional, la administración pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector.”⁴ Apreciamos que ésta postura se inclina directamente por el Organismo Ejecutivo, debido a la efectiva realización de las políticas en beneficio de los habitantes, se refiere a la organización centralizada del gobierno y la desconcentración administrativa; la primera por ser el órgano superior jerárquico de la administración, con unidad de mando, la segunda con competencia específica delegada por el órgano central, estas actividades son la prestación del servicio público.

Otra propuesta separa la actividad administrativa propiamente de la administración pública y define la primera como “La actividad administrativa que se ejecuta en los tres organismos del Estado: Organismo Legislativo a cargo de la actividad legislativa;

⁴ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, pág. 110.



Organismo Ejecutivo a cargo de la actividad administrativa o ejecutiva; y Organismo Judicial o Jurisdiccional a cargo de la actividad judicial o jurisdiccional.”⁵ Esta postura define que la función administrativa en sentido materiales llevada a cabo por los tres organismos del Estado, pero atribuye como administración pública propiamente al Organismo Ejecutivo, justificando que “El Organismo Ejecutivo, recibe el nombre de administración pública por el hecho de que dicho organismo es la sede del gobierno del Estado de Guatemala y el encargado de su administración. Los otros organismos del Estado y las organizaciones autónomas y descentralizadas ejecutan actividad administrativa sin el nombre de administración pública.”⁶ Aquí concibe la idea del órgano centralizado que efectiva, directa y permanentemente desarrolla políticas idóneas para prestar el servicio público a los habitantes, refiriéndose al Organismo Ejecutivo y a la desconcentración administrativa consagrados en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Una tercera postura indica que administración pública “Es la actividad que realiza el Estado de manera concreta, inmediata, continua y espontánea, para satisfacer de manera directa las necesidades públicas y así cumplir con la finalidad misma del Estado.”⁷ Es concreto porque es aplicable a necesidades determinadas, es inmediata por la ejecución precisa y no tardada, es continua ya que la prestación del servicio público no se interrumpe y es espontánea porque “Es de manera oficiosa, sin requerimiento necesario para ejercerla.”⁸ Por otra parte, la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto Legislativo número 114-97, regula lo relativo a la estructura y funciones de la administración pública. El Artículo dos preceptúa que el Organismo Ejecutivo es competente en el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno; asimismo, en el segundo considerando de dicho cuerpo normativo se hace referencia a la necesidad de modernizar y hacer más eficiente la administración pública. El Artículo seis indica que la autoridad administrativa superior de dicho organismo es el presidente de la República.

⁵ Castillo González, Jorge Mario, **Derecho administrativo**, pág. 21.

⁶ **Ibid.**

⁷ Calderón M. Hugo Haroldo. **Op. Cit.** pág. 146.

⁸ **Ibid.**



El Artículo 52 de la Ley del Organismo Judicial regula que para, cumplir dicho organismo con sus objetivos tiene además de las funciones jurisdiccionales, las administrativas, y el Artículo 53 de dicho cuerpo normativo regula la administración del Organismo Judicial por la Corte Suprema de Justicia; siendo éste el órgano superior de la administración. El Artículo 14 inciso "e" de la Ley del Organismo Legislativo, Decreto número 63-94 establece como atribución a la junta directiva del Congreso de la República, el velar por la eficiencia de la administración del Organismo Legislativo.

De lo anterior, concluyo indicando que si bien es cierto los tres organismos del Estado realizan actividades administrativas en beneficio de la colectividad, el Organismo Ejecutivo es vinculado como la autoridad competente de ejecución de la administración pública por llevarlo de forma directa, concreta y permanente hacia los habitantes, satisfaciendo sus necesidades como educación, salud, seguridad, transporte, vías de comunicación, vivienda, también denominado como función administrativa; en tanto las funciones públicas inmediatas del Organismo Legislativo son decretar, reformar y derogar las leyes y las del Organismo Judicial la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado a diferencia de las del Organismo Ejecutivo que concentra el mayor número de servicios de categoría pública. La administración pública es definida como "Actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas o jerarquías."⁹ Otra la establece como "Actividad práctica, permanente y concreta del Estado (Criterio objetivo material), que tiene a la satisfacción inmediata de las necesidades de grupo social y de los individuos que los integran (Criterio finalista)"¹⁰ y una más como "El conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (Bienestar general), a través de los servicios públicos (Que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo."¹¹ De éstas destaco los siguientes elementos:

⁹ Ossorio, Manuel, *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, 23^a. 1993. pág. 61.

¹⁰ Prat, Julio A., *Derecho administrativo*, pág. 132.

¹¹ Calderón M. Hugo Haroldo. *Op. Cit.* pág. 11.



- a. La actividad permanente y concreta
- b. Los órganos administrativos
- c. La satisfacción de las necesidades

Debe entenderse que la administración pública es el conjunto de órganos de la administración centralizada que realizan una serie de actividades concretas, oficiosas y permanentes, denominado servicio público a través de las políticas de gobierno previamente establecidas en la ley con la finalidad de alcanzar el bienestar común de la colectividad.

1.1.5 La Constitución Política de la República de Guatemala y la administración pública

Siendo la Constitución la ley suprema del Estado, es lógico pensar que las normas inferiores estén sometidas a ella, por constituir la fuente del edificio jurídico. (Artículos 175 y 204 de la Constitución Política de la República de Guatemala). El fin supremo del Estado de Guatemala es la realización del bien común público (Artículo uno de la Constitución Política de la República de Guatemala), establece que el poder soberano radica en el pueblo; es decir, el poder en la República de Guatemala es uno, el cual es delegado en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial quienes instrumentalizan todos los medios para satisfacer las necesidades de la colectividad a través de las atribuciones conferidas por la ley. (Artículos 141, 165, 170, 171, 183 y 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala). La Constitución Política de la República de Guatemala instituye la estructura y funciones básicas del Organismo Ejecutivo, facultado de la administración pública integrado jerárquicamente en primer lugar por la presidencia de la República, vicepresidencia, ministerios de Estado y gobernaciones departamentales; (Artículos 182, 183, 190, 191, 193, 194, 227 y 228 de la Constitución Política de la República de Guatemala) asimismo, establece sistemas de organización de la administración pública, específicamente la centralización, descentralización y autonomía (Artículos 134 y 182 de la Constitución Política de la



República de Guatemala). Preceptúa lo relativo a los servicios públicos esenciales como educación, salud, acceso al agua, al transporte, carreteras y energía eléctrica. (Artículos 71, 72, 94, 120 y 131 de la Constitución Política de la República de Guatemala). En conclusión, nuestra Constitución desarrolla el ámbito jurídico y político de la administración pública, la primera porque consagra los principios de legalidad y de juridicidad, de tal manera que organiza la estructura del Estado formado por los distintos órganos administrativos a quienes se les ha conferido competencia en razón de grado, materia, territorio y tiempo, así como otras instituciones de derecho público, contraloras de la actividad estatal. En cuanto al ámbito político, nos referimos a la aplicación de la ley para el bienestar de la sociedad a través del servicio público, garantizando protección a la persona y a la familia.

1.2 El Organismo Ejecutivo

Nuestro sistema posee más elementos del sistema presidencialista contrario al parlamentarista, por lo tanto, nuestro régimen de gobierno es presidencialista, pero con rasgos del parlamentarismo. Cabe mencionar además, lo preceptuado en el Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala con relación al sistema de gobierno de nuestro Estado, es republicano por tres razones, primeramente porque está contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala, ley suprema del Estado; segundo porque es el pueblo quien elige a sus representantes en ejercicio de la soberanía; y tercero por la separación de los organismos del Estado en Ejecutivo, Legislativo y Judicial existiendo plena colaboración entre estos. Es democrático porque el pueblo ostenta la soberanía y por ende elige a sus gobernantes y es representativo porque el pueblo gobierna por medio de sus representantes. "Lo republicano significa que se opone a lo monárquico; lo democrático, a lo autocrático y lo representativo en contraposición al papel que el ciudadano desempeña en la democracia antigua, al dedicarse personalmente a tomar decisiones directas con

relación a los negocios públicos."¹²

1.2.1 Definición de Organismo Ejecutivo

Forma de organización pública del Estado, siendo una institución centralizada integrada por una serie de dependencias dirigidas por el superior jerárquico; es decir, la presidencia de la República, que tiene por objeto la dirección política, la dirección del gobierno o de la administración pública con la finalidad de alcanzar el bienestar común de la colectividad. Le compete el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada.

1.2.1.1 Integración del Organismo Ejecutivo

Para alcanzar sus fines el Organismo Ejecutivo se encuentra organizado jerárquicamente por disposición de la Constitución Política y la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto número 114-97 cada uno con funciones específicas, quedando integrada de la forma siguiente:

- a. Presidencia de la República
- b. Vicepresidencia de la República
- c. Secretarías de la presidencia
- d. Ministerios de Estado
- e. Gobernaciones departamentales
- f. Gabinetes específicos

¹² Prado, Gerardo, **Derecho constitucional**, pág. 83.



1.2.1.1.1 Presidencia de la República

Es el órgano administrativo superior del Organismo Ejecutivo con competencia política y administrativa del Estado. El titular de dicho organismo es el presidente constitucional de la República por mandato del pueblo mediante sufragio universal y secreto para un período improrrogable de cuatro años, quien deberá velar porque la administración pública se desarrolle en armonía con los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana. “La presidencia surge por oposición al cargo de Rey. En Guatemala, el origen de la presidencia y del cargo del presidente coincide con la independencia y la redacción de la primera Constitución en que se incorpora el presidencialismo.”¹³

1.2.1.1.1.1 Funciones del presidente

En Guatemala de acuerdo al régimen presidencialista, el presidente de la República mantiene dos funciones, como jefe de Estado y como jefe de Gobierno o de la administración pública; actúa en consejo de ministros o bien, separadamente con uno o más de ellos, de conformidad con el Artículo 182 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La jefatura de Estado se refiere a las funciones políticas, entiéndase como el conjunto de decisiones discrecionales que orientan la conducta del gobierno; es decir, la facultad que tiene el presidente de tomar o no tomar una decisión. Estas funciones se encuentran reguladas en el Artículo 183 de la Constitución Política de la República Guatemala. La jefatura de gobierno se refiere a las funciones administrativas, siendo éstas el cumplimiento, observancia y aplicación de las decisiones políticas y administrativas que regula la ley. La ley regula específicamente las funciones que el presidente debe realizar; es decir, no le deja otra opción. Estas funciones se encuentran reguladas en el Artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

¹³ Castillo González, Jorge Mario. *Op. Cit.* pág. 173.



Dentro del mismo Articulado se encuentran las funciones "Políticas administrativas en los incisos e), j), y las funciones políticas administrativas y político/administrativas en el inciso x)."¹⁴

1.2.1.1.2 Vicepresidencia de la República

Figura perteneciente al régimen presidencialista, es el órgano administrativo perteneciente al régimen presidencialista presidido por la figura del vicepresidente, fue creado con la finalidad de sustituir o suplir al presidente de la República y representarlo en actos protocolarios; es electo en la misma planilla juntamente con el presidente de la República por mandato del pueblo mediante sufragio universal y secreto para un período improrrogable de cuatro años. En la jerarquía del Organismo Ejecutivo, el vicepresidente tiene el grado inmediato inferior al del presidente de la República, es miembro del consejo de ministros, pues tiene voz y voto en la toma de decisiones; asimismo, puede convocar y presidir las reuniones en ausencia del presidente. Dentro de la administración pública tiene la función de coordinador de los ministerios de estado. Cabe mencionar que, en caso de falta absoluta del vicepresidente de la República o renuncia, será sustituido por la persona que designe el Congreso de la República, escogiéndola de una terna propuesta por el presidente de la República.

1.2.1.1.2.1 Funciones del vicepresidente

En cuanto a las funciones principales de conformidad con el Artículo 190 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Artículo siete de la Ley del Organismo Ejecutivo están las siguientes:

- a. "Ejercer las funciones del presidente de la República en forma temporal o definitiva
- b. Participar en las deliberaciones del consejo de ministros con voz y voto

¹⁴ *Ibid.* pág. 180.



- c. Coordinar la labor de los ministros de Estado
- d. Coordinar los gabinetes específicos”

1.2.1.1.3 Secretarías de la presidencia

Son dependencias de apoyo a las funciones del presidente de la República, no ocupan un lugar dentro de la escala jerárquica de la administración porque son dependencias que pertenecen directamente a la presidencia de la República, por ello su responsabilidad es directamente frente al presidente de la República de todas sus actividades. De conformidad con la Ley del El Organismo Ejecutivo la presidencia cuenta con las siguientes secretarías:

- a. Secretaría general de la presidencia de la República
- b. Secretaría privada de la presidencia de la República
- c. Secretaría de coordinación ejecutiva de la presidencia
- d. Secretaría de comunicación social
- e. Secretaría de análisis estratégico
- f. Secretaría de planificación y programación de la presidencia
- g. Secretaría de la paz de la presidencia de la República
- h. Secretaría de asuntos administrativos y de seguridad de la presidencia de la República
- i. Secretaria de bienestar social de la presidencia
- j. Secretaría presidencial de la mujer
- k. Secretaría de asuntos agrarios de la presidencia de la República
- l. Secretaría de seguridad alimentaria y nutricional
- m. Secretaría nacional de ciencia y tecnología
- n. Secretaría de obras sociales de la esposa del presidente de la República
- ñ. Secretaría nacional de administración de bienes en extinción

1.2.1.1.4 Ministerios de Estado

Son órganos dependientes del Organismo Ejecutivo con atribuciones específicas de acuerdo al ramo que debe atender con competencia en los asuntos políticos y administrativos y quienes directamente ejecutan todo lo relativo a los principales rubros y necesidades de la población.

1.2.1.1.4.1 Ministerios

“Deriva del latín *ministerium*, equivalente a Gobierno del Estado, se remonta a los siglos XVI y XVII. En Francia, el monarca designaba al primer ministro, Jefe de la administración. En Inglaterra, a partir de la consolidación del Parlamento, también se habló de Ministro de la Corona.”¹⁵

1.2.1.1.4.2 Definición

Son órganos pertenecientes jerárquicamente al gobierno central, dotados de competencia y autoridad para los asuntos propios de su ramo, con el fin de ejecutar todo lo relacionado a los negocios políticos y administrativos del Organismo Ejecutivo, dependen directamente de la presidencia de la República. Los Ministerios se encuentran bajo la dirección de un funcionario denominado ministro de Estado, quien jerárquicamente ocupa el grado superior dentro de éste; sus labores son coordinadas por la vicepresidencia de la República.

¹⁵ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. pág. 146.



1.2.1.1.4.3 Funciones Constitucionales del Ministro

De conformidad con el Artículo 194 de la Constitución Política de la República de Guatemala preceptúa lo relativo a las funciones generales; sin embargo, referiré las que considero principales, sin perjuicio de las atribuciones específicas que establece la Ley del Organismo Ejecutivo para cada ministerio siendo éstas:

- a. Ejercer jurisdicción sobre todas las dependencias de su ministerio.
- b. Refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el presidente de la República, relacionados con su despacho para que tengan validez.
- c. Presentar al presidente de la República el plan de trabajo y de su ramo.
- d. Dirigir y coordinar la labor de las dependencias y entidades bajo su competencia, así como la administración de los recursos financieros, humanos y físicos bajo su responsabilidad, velando por la eficiencia y la eficacia en el empleo de los mismos.
- e. Suscribir los Acuerdos Gubernativos y Decretos emitidos por el presidente de la República en Consejo de Ministros, de conformidad con la ley y refrendar las iniciativas de ley presentadas al Congreso de la República y los Decretos, Acuerdos o reglamentos dictados por el presidente de la República, relacionados con su despacho.
- f. Dictar los Acuerdos, resoluciones, circulares y otras disposiciones relacionadas con el despacho de los asuntos de su ramo.
- g. Los ministros de Estado son responsables de sus actos y de las decisiones del consejo de ministros, serán solidariamente responsables, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto contrario.



1.2.1.1.4.4 Regulación legal de los Ministerios de Estado

Los Ministerios de Estado se encuentran regulados en el Decreto número 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo; asimismo, por el Decreto número 22-99 del Congreso de la República, el cual reforma el Artículo 52 de la Ley del Organismo Ejecutivo. El Decreto número 1-2012 establece la creación de un nuevo ministerio siendo ahora 14 Ministerios de Estado en nuestro país.

- a. Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
- b. Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda
- c. Ministerio de Cultura y Deportes
- d. Ministerio de Economía
- e. Ministerio de Educación
- f. Ministerio de Energía y Minas
- g. Ministerio de Finanzas Públicas
- h. Ministerio de Gobernación
- i. Ministerio de la Defensa Nacional
- j. Ministerio de Relaciones Exteriores
- k. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- l. Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- m. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
- n. Ministerio de Desarrollo Social.

1.2.1.1.4.5 Estructura de los Ministerios de Estado

El Artículo 24 del Decreto número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo, establece el parámetro estructural de los Ministerios de Estado de acuerdo a sus necesidades y objetivos para los fines de su ramo, estas unidades pueden ser:



- a. El despacho ministerial
- b. Las direcciones generales
- c. Los departamentos
- d. El administrador general
- e. Los administradores específicos
- f. Asesoría jurídica
- g. Planteamiento

Los 14 ministerios deben reglamentar su estructura y organización interna mediante Acuerdo Gubernativo.

1.2.1.1.4.6 Viceministerios de Estado

Son órganos administrativos presididos por la figura de un funcionario denominado viceministro, creado con la finalidad de sustituir temporalmente al ministro de Estado cuando éste último se halle ausente, su función es exclusivamente a nivel interno del órgano y su labor es de ayuda al ministro; tiene el grado inmediato inferior a éste, e integran el Organismo Ejecutivo. De acuerdo al Artículo 200 de la Constitución Política de la República de Guatemala, es posible la creación de plazas adicionales de viceministros, siendo requisito la opinión favorable del Consejo de Ministros. "La opinión favorable no es la opinión personal de cada miembro del Consejo, sino a la opinión técnica y jurídica proveniente del dictamen técnico y jurídico que el Consejo requiere a la Procuraduría General de la Nación y en última instancia, a la Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República."¹⁶

¹⁶ Castillo González, Jorge Mario, *Op. Cit.* pág. 220.



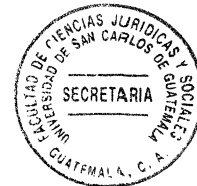
1.2.1.1.5 Gobernaciones departamentales

El territorio de la República de Guatemala para su administración se divide en departamentos y éstos en municipios. El gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el presidente de la República, tomando en consideración varios candidatos propuestos por los representantes no estatales del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural respectivo. Las gobernaciones departamentales son órganos administrativos que dependen de la presidencia de la República, por conducto del ministro de gobernación, tienen competencia por razón de territorio en el departamento a su cargo. Concluyo indicando que las gobernaciones departamentales son órganos unipersonales pertenecientes al gobierno central que tienen la facultad de dirección de la administración pública en la circunscripción departamental a su cargo.

1.2.1.1.5.1 Funciones principales de las gobernaciones departamentales

Entre las atribuciones principales podemos mencionar

- a. Representar al presidente de la República en su departamento por delegación expresa.
- b. Presidir el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.
- c. Velar por la efectiva coordinación de las políticas de los municipios y de las entidades autónomas y descentralizadas que operen en su departamento, de acuerdo con la política general del gobierno de la República.
- d. Velar por la efectiva ejecución del presupuesto de inversión asignado a su departamento y realizar el seguimiento y evaluación de dicha ejecución.



1.2.1.1.5 Gabinetes específicos

El gabinete "Es el ministerio, gobierno o cuerpo de ministros."¹⁷ Los gabinetes específicos son el conjunto de reuniones en sesión que realizan los ministros y altos funcionarios de entidades estatales, con el objeto de diseñar y coordinar una serie de políticas de interés nacional, conforme lo establece el Artículo 18 de la Ley del Organismo Ejecutivo.

1.2.1.1.6.1 Características de los gabinetes

- a. La integración de los gabinetes específicos es iniciativa del presidente, vicepresidente o de algún ministro.
- b. Son creados por acuerdo gubernativo.
- c. Está integrado por los ministros y representantes de otras entidades estatales a las cuales atañe el asunto en cuestión.
- d. Tiene por objeto la coordinación de políticas de gobierno de interés público.
- e. Los gabinetes específicos son coordinados por el vicepresidente de la República por asignación del presidente.
- f. Un ministro puede coordinar el gabinete específico en caso de ausencia del vicepresidente.

¹⁷ *Ibid*, pág. 212.

1.3 Formas de organización de la administración pública

El Organismo Ejecutivo en ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de políticas de gobierno para la realización del fin supremo del Estado, posee elementos legítimos que la Constitución Política le otorga, entre estos están:

- a. La titularidad de la competencia
- b. El poder de decisión
- c. Titularidad de funciones
- d. Titular de los recursos de financiamiento

1.3.1 La titularidad de la competencia

Es la capacidad o aptitud que la ley reconoce al Organismo Ejecutivo para ejercer las funciones y atribuciones de dirección política y dirección de la administración pública, a través de los órganos jerárquicos que lo integran.

Entre las atribuciones que concede la competencia están: La jefatura de Estado, la jefatura de Gobierno, la comandancia general del ejército, (Artículo 182 de la Constitución Política de la República de Guatemala), las funciones políticas y administrativas del presidente de la República (Artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala), nombramiento y remoción de los principales funcionarios (Artículo 183 inciso "s" de la Constitución Política de la República de Guatemala), la vicepresidencia y las funciones del vicepresidente (Artículos 190 y 191 de la Constitución Política de la República de Guatemala), de los negocios de los ministerios de Estado de acuerdo a su ramo (Artículos 193 y 194 de la Constitución Política de la República de Guatemala), del consejo de ministros que conocen los asuntos sometidos a su consideración por el presidente de la República (Artículo 195 de la Constitución Política de la República de Guatemala), de las gobernaciones



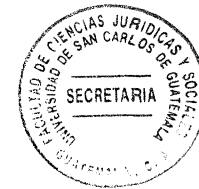
departamentales que propician e impulsan el pronto y eficaz cumplimiento de las políticas y acciones del gobierno central en el departamento de su circunscripción (Artículo 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala), así también los Artículos dos, cuatro, cinco, seis, ocho, 16, 20 y 41 de la Ley del Organismo Ejecutivo que preceptúan la competencia del Organismo Ejecutivo en relación al ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno.

1.3.2 El poder de decisión

Es la potestad que tiene el Organismo Ejecutivo de deliberar los intereses que se susciten con referencia a políticas públicas y administrativas, entiéndase como el conjunto de decisiones discrecionales y no discrecionales que orientan la conducta del gobierno manifestado en órdenes o mandatos en coordinación con el conjunto de órganos subordinados. Lo anterior regulado específicamente en el Artículo 182 de la Constitución Política de la República de Guatemala, según establece al presidente de la República como el jefe de Estado y quien ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo; el Artículo 183 incisos “m” y “n” del citado cuerpo legal que atribuye al presidente de la República la coordinación, en consejo de ministros, la política de desarrollo de la nación y ejercer la función de superior jerárquico de los funcionarios empleados del Organismo Ejecutivo. El Artículo seis de la Ley del Organismo Ejecutivo faculta al presidente de la República como la autoridad administrativa superior del Organismo Ejecutivo.

1.3.3 Titularidad de funciones

Son las atribuciones o actividades propias de las instituciones o entidades pertenecientes a la administración pública conferidas a través de la ley, es decir, las funciones políticas o decisiones discrecionales y las funciones administrativas, además



las facultades plenas de carácter técnico, presupuestario y de asesoría jurídica.

1.3.4 Titular de los recursos de financiamiento

Es el presupuesto público como expresión de los planes del Estado, destinado por la ley para el funcionamiento ordinario y extraordinario de la administración pública, la atención a los servicios a su cargo para la satisfacción de las necesidades de la población.

1.3.4.1 Elementos importantes

- a. El Organismo Ejecutivo tiene personalidad jurídica;
- b. Posee un órgano superior jerárquico, en éste caso me refiero al presidente de la República;
- c. Tiene su propio sistema de ingreso para funcionarios o empleados públicos, sea por elección popular (Presidente y vicepresidente), por nombramiento por parte del presidente de la República (Nombramientos de secretarios, ministros, viceministros, gobernadores departamentales, directores generales) o por contrato (Asesores jurídicos, auditores, secretarias, mensajeros, personal técnico, etc.);
- d. Remoción de los principales funcionarios a consideración del presidente de la República;
- e. Un patrimonio, entiéndase como el conjunto de bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones, todos de estimación pecuniaria;
- f. Es regida por una ley especial, el Decreto Legislativo número 114-97, Ley del



Organismo Ejecutivo.

La Constitución de la República establece en su parte dogmática los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, entre los cuales podemos mencionar, la protección a la vida, la libertad, la justicia, la seguridad jurídica, el desarrollo integral de la persona y la familia, la defensa de los consumidores, la alimentación, la salud, la educación, un ambiente sano, el transporte, libertad de comercio, infraestructura, vivienda; resumiendo lo anterior como fines y deberes del Estado. Para llevar a cabo dicho objetivo la administración pública de acuerdo con sus fines como institución; emplea determinadas formas de ordenarse y distribuirse, dicho en otras palabras, sistemas de organización para la eficiente y eficaz prestación de los diversos servicios públicos, alcanzando el adecuado desarrollo del país.

1.3.5 Definición de sistemas de organización de la administración pública

Los sistemas de organización de la administración pública, "Son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la Administración Estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados en la Constitución Política."¹⁸ Cabe resaltar los elementos siguientes:

- a. Modo de ordenar y estructurar
- b. Los órganos que integran el Organismo Ejecutivo y de más entidades públicas
- c. La unidad de acción, dirección y ejecución como objetivo
- d. Cumplimiento con los fines del Estado.

¹⁸ Godínez Bolaños, Rafael, **Los sistemas de organización de la administración pública**, pág. 1.



Otra definición de sistemas de organización es el "Ordenar y acomodar sistemáticamente un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin u obtener un objetivo."¹⁹ De aquí los elementos esenciales son:

a. El orden sistemático

b. Un conjunto de elementos, es decir el elemento humano, siendo los funcionarios y empleados públicos que desempeñan las actividades atribuidas a los órganos administrativos. El elemento material siendo los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a la entidad y el elemento formal entendiéndose como el conjunto de planes, proyectos, programas y decisiones, la titularidad de la competencia, el poder de decisión, la titularidad de funciones, la titularidad de los recursos de financiamiento.

c. La finalidad u objetivo

Los sistemas de organización de la administración pública son formas o modos de ordenar correctamente los órganos que integran al Organismo Ejecutivo así como otras entidades que la ley reconoce; dotándolos en su caso de competencia, de poder de decisión, de titularidad de funciones y de recursos de financiamiento a través de principios y normas legales; con el objeto de hacer más eficiente la administración pública satisfaciendo las necesidades de la población en armonía con los fines del Estado. Entre los sistemas de organización de la administración pública se ubican cuatro, estos reciben las denominaciones de: "Centralización o concentración, desconcentración, descentralización administrativas"²⁰ y la "Autonomía limitada con facultades administrativas."²¹ Las formas de organización de la administración pública que desarrollaré a continuación son:

a. Centralización o concentración administrativa

b. Descentralización administrativa

¹⁹ Acosta Romero, Miguel. *Op. Cit.* pág. 46.

²⁰ Godínez Bolaños, Rafael. *Op. Cit.* pág. 1.

²¹ Calderón M. Hugo Haroldo. *Op. Cit.* pág. 192.

- c. Autonomía
- d. Desconcentración administrativa

1.3.5.1 Centralización o concentración administrativa

Centralizar o concentrar es la reunión de varias cosas en un punto en común o varias actividades que dependen de un poder central supremo. Es definida como "Un régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas."²²

Los elementos que cabe destacar son los siguientes:

- a. Relación de subordinación de los órganos administrativos
- b. La existencia de un poder central
- c. Dependencia de un órgano superior en el nombramiento, ejercicio de funciones
- d. La satisfacción de las necesidades públicas

Otra propuesta indica que "La centralización administrativa o administración directa tiene lugar cuando el conjunto de competencias administrativas se concentra en uno o más órganos superiores de la administración que reúne las facultades de decisión. Presupone un proceso de unificación, de elementos que se concentran en torno a un órgano central que absorbe a los órganos locales."²³ En ésta los elementos esenciales son:

- a. Concentración de competencias
- b. Existencia de un órgano superior
- c. Facultad de decisión
- d. Unificación de elementos en un órgano central

²² Serra Rojas, Andrés, **Derecho administrativo**, pág. 71.

²³ Dromi, J. Roberto, **Instituciones de derecho administrativo**, pág. 432.

De todo lo anterior concluyo que la centralización o concentración administrativa es una forma de organización de la administración pública, consistente en la concentración de una serie de órganos subordinados jerárquicamente a uno supremo quien posee el poder de decisión, dirección y coordinación como esencia de la unidad de mando con el objeto de cumplir con los ideales de la institución en concordancia con las necesidades de la población.

1.3.5.1.1 ¿Por qué el Organismo Ejecutivo es centralizado?

El Organismo Ejecutivo se integra de varios órganos de manera jerárquica como una pirámide, en cuyo vértice se encuentra la presidencia de la República como máxima autoridad, seguido de la vicepresidencia, las secretarías como dependencias de la presidencia, los ministerios de Estado, las direcciones generales como dependencias de los ministerios, las gobernaciones departamentales. Cada dependencia está integrada por una serie de órganos subordinados, poseen competencia y atribuciones específicas para dirigir su ramo de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley del Organismo Ejecutivo y a su reglamento interno; pero todos, bajo la dirección suprema del presidente de la República, es por ello que en Guatemala la administración pública, en principio es esencialmente centralizada, por tener la titularidad de competencia, el poder de decisión, la titularidad de funciones y titularidad de los recursos de financiamiento; temas que anteriormente desarrollé.

1.3.5.2 Descentralización administrativa

Tomando en cuenta que al concentrarse en el Organismo Ejecutivo la titularidad de la competencia, el poder de decisión, la titularidad de funciones y la titularidad de los recursos de financiamiento se hace imposible la eficiente administración de los servicios públicos, esto por no alcanzar una mayor cercanía y relación con la población para satisfacer sus necesidades. Por ello se busca que el propio Organismo Ejecutivo transfiera parte de su competencia y recursos de financiamiento a entidades distintas a

éste, es decir, a las municipalidades, comunidades organizadas legalmente con participación de las municipalidades y otras instituciones propias del Estado. Con la finalidad de una evolución progresiva hacia mejores niveles de vida de los habitantes, mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública en la prestación de servicios, alcanzar una mejor cobertura, erradicar la pobreza en todos sus aspectos y en cumplimiento del mandato constitucional; se hace necesario implementar el sistema de administración pública denominado descentralización. Implica trasladar determinadas funciones, recursos financieros, poder de decisión de la administración central a otras entidades que no forman parte de la pirámide jerárquica de éste; es decir, no existe vínculo de subordinación como en el caso de la desconcentración.

1.3.5.2.1 Definición

La descentralización es "Un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado y bajo las políticas del órgano central de la administración."²⁴

Una entidad descentralizada es de carácter público no perteneciente al gobierno central, creado a través de la disposición legislativa formal, posee su propia ley orgánica, con personalidad jurídica, una denominación determinada; el órgano de dirección superior es colegiado encargado de definir las políticas de la institución; seguido por un órgano unipersonal de carácter ejecutivo. La entidad descentralizada cuenta con atribuciones de decisión en asuntos que le competen, así como la facultad de regular su funcionamiento interno y disponer de su propio patrimonio. Cabe agregar que las entidades descentralizadas por el hecho de no pertenecer al gobierno central no significan que son absolutamente independientes, ya que parte de su patrimonio proviene de los recursos del Estado, en consecuencia, son fiscalizados por este último a través de la Contraloría General de Cuentas denominada esta actividad como tutela

²⁴ Calderón M. Hugo Haroldo. *Op. Cit.* pág. 220.

del Estado. Concluyo que la descentralización es un sistema de organización de la administración pública, llevándose a cabo de dos maneras:

a. En primer lugar como un proceso de creación de una entidad a través de disposiciones legislativas formales, dotándola de personalidad jurídica, una denominación para distinguirla de otras instituciones públicas, de dos órganos de dirección superior el primero colegiado y el segundo unipersonal de carácter ejecutivo que ejerce la representación de la institución; cuenta con facultades de crear su propio ordenamiento y únicamente con un vínculo de control con el Estado, con el objetivo de transferirle el poder de decisión, la titularidad de competencia y los recursos de financiamiento propios del Organismo Ejecutivo para el cumplimiento de los fines del Estado.

b. En segundo lugar la descentralización es la transferencia que realiza el gobierno central mediante un Acuerdo Gubernativo (Ley material); de facultades administrativas, políticas y económicas hacia municipalidades, mancomunidades de municipios, comunidades legalmente organizadas u otras instituciones del Estado, como resultado de una solicitud emitidas por dichas entidades o bien por decisión política del gobierno central.

1.3.5.2.1.1 Aplicación de la descentralización en la administración pública guatemalteca

De conformidad con el Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala, para crear o suprimir entidades descentralizadas es necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República de Guatemala, verbigracia la Superintendencia de Administración Tributaria, la Contraloría General de Cuentas, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad. El proceso de descentralización que ejecuta el Organismo Ejecutivo a entidades determinadas es declarado mediante acuerdo gubernativo que contiene aprobación de convenios celebrados entre los órganos titulares de las competencias originarias y el ente



destinatario de la competencia delegada, siendo responsable la secretaría de coordinación ejecutiva de la presidencia de la República de conformidad a la Ley General de Descentralización Decreto Legislativo número 14-2002.

1.3.5.3 Autonomía

La autonomía refiere a un sistema de organización "Que tienen su propia ley y se rigen por ella, se considera como una facultad de actuar en una forma independiente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones que le regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al Presupuesto General del Estado"²⁵, lo que podríamos decir una autonomía plena. De aquí partimos que para encuadrar en este sistema es necesario que las entidades llenen los siguientes requisitos:

- a. Un gobierno electo democráticamente
- b. Patrimonio propio
- c. Denominación
- d. Régimen jurídico propio
- e. Un objeto principal
- f. Ser autofinanciables

En este sistema las máximas autoridades son electas democráticamente por sus grupos de poder, gozan de patrimonio propio y pueden manejar su presupuesto, son consideradas como autofinanciables debido a la capacidad que tienen de generar sus propios recursos económicos sin requerir los fondos públicos del Estado.

²⁵ Calderón M. Hugo Haroldo. *Op. Cit.* pág. 221.



1.3.5.3.1 Autonomía en Guatemala

De conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala son siete entidades declaradas como autónomas las cuales son:

- a. Escuela Nacional Central de Agricultura
- b. Universidad de San Carlos de Guatemala
- c. Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala
- d. Comité Olímpico Guatemalteco
- e. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
- f. Junta Monetaria
- g. Municipalidades

Asimismo, existen otras entidades autónomas creadas por el Congreso de la República de Guatemala de rango ordinario siendo algunas:

- a. Registro Nacional de las Personas
- b. Academia de Lenguas Mayas de Guatemala
- c. Registro de Información Catastral de Guatemala
- d. Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos
- e. Instituto de Fomento Municipal

Para el caso de nuestro país a pesar de la existencia de entidades de carácter autónomo, según lo regula la Constitución Política de la República de Guatemala, no podemos hablar de una autonomía plena. Primeramente por no ser autofinanciables ya que necesitan de fondos del Estado, tal es el caso de la Escuela Nacional Central de Agricultura la cual le corresponde una asignación presupuestaria no menor del cinco por ciento del presupuesto del Ministerio de Agricultura; la Universidad de San Carlos que tiene una asignación no menor del cinco por ciento del presupuesto general del Estado; la asignación presupuestaria de la Municipalidades equivalente a un diez por ciento del presupuesto general. Asimismo, se encuentra bajo la fiscalización de la

Contraloría General de Cuentas de conformidad del Artículo dos del Decreto número 31-2002.

En segundo lugar, a pesar de ser autónomas algunas son dependientes del superior jerárquico del gobierno central para el nombramiento de sus máximas autoridades. Ejemplos claros son el nombramiento del presidente de la junta monetaria por el presidente de la República, el nombramiento de dos miembros de la junta directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Un propietario y un suplente) por parte del presidente de la República. Y, en tercer lugar, las entidades autónomas deben someter para su aprobación al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados, de actividades y proyectos; además son fiscalizadas por manejar fondos públicos, en consecuencia, se puede establecer que ninguna de las entidades, tienen una verdadera autonomía. Por lo tanto, no existe autonomía plena en nuestro país.

1.3.5.4 Desconcentración administrativa

Si bien es cierto, en principio, la concentración ofrece uniformidad, actuación y control político administrativo sobre los órganos subordinados, resulta en un solo lugar para atender las gestiones administrativas de los interesados, como consecuencia el servicio público no llega efectivamente a todo el territorio tornándose ineficiente, y excesivamente burocrático, derivado de la serie de pasos administrativos a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas para atender a la población. De aquí la necesidad de establecer un medio para descongestionar al órgano superior en su ardua tarea; por ello, nace como figura variante a la centralización, la técnica administrativa llamada desconcentración. "Desconcentrar implica desligar algo del centro, desviar la competencia del centro, distorsionar la cúspide y el grado jerárquico a través de entidades administrativas con atribuciones y poderes propios de decisión."²⁶ Esta es la delegación de competencias o funciones que hace el órgano supremo a una

²⁶ Dromi, J. Roberto. *Op. Cit.* pág. 444.



organización subordinada con el fin de descongestionar los servicios públicos, alcanzar un mayor grado de eficacia y efectividad.

Tenemos a consideración que la desconcentración es "Aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide."²⁷ De aquí sobresale la forma de organización administrativa, la concesión determinada de competencia y el órgano subordinado, teniendo facultad exclusiva sobre determinado asunto y no ocupa el mayor grado jerárquico. Por otra parte, también se le define como "La delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión."²⁸ Aquí destaca la existencia del órgano superior, la delegación de facultades que hace éste al órgano subordinado, receptor de facultades con poder de decisión. Por último, desconcentrar "Consiste en la delegación de algunas funciones en órganos centrales o periféricos, pero conservando el delegante las atribuciones las cuales pueden asumir en cualquier momento. La desconcentración no transfiere competencias en forma absoluta y definitiva, aunque el órgano quien ejerce dichas atribuciones pueda resolver en forma definitiva."²⁹ El hecho que el órgano supremo transfiera competencias a un órgano de menor rango, no significa que sea independiente, ya que a pesar de ello sigue perteneciendo de las políticas del órgano supremo.

1.3.5.4.1 Definición

Del análisis anterior concluyo que la desconcentración no es un sistema de administración pública propiamente sino una estrategia utilizada por los sistemas centralizados, descentralizados y autónomos, consistente en la delegación de

²⁷ De la Vallina Velarde, Juan Luis, **La desconcentración administrativa**, pág. 6.

²⁸ Fraga, Gabino, **Derecho administrativo**, pág. 165.

²⁹ Penagos, Gustavo, **Curso de derecho administrativo**, pág. 247.



facultades de carácter técnico sobre un determinado servicio público que ceden los órganos superiores hacia las unidades inferiores o bien la creación de nuevos órganos a través de leyes materiales, gozan de cierta independencia pero regidos por las políticas del órgano superior: con la finalidad de descongestionar el servicio público. "Para el caso de nuestro país podemos mencionar como ejemplos los centros regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala y los centros regionales del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social."³⁰

La desconcentración es una estrategia empleada por los sistemas centralizados, descentralizados y autónomos en virtud de lo siguiente:

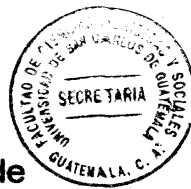
a. Los sistemas de centralización, descentralización y autonomía tienen su origen en la ley formal, en este caso preceptuado por la Asamblea Nacional Constituyente a través de la Constitución Política de la República de Guatemala específicamente en los Artículos 134 y 182 y 183 de dicho cuerpo normativo y que pueden ser desarrollado por el pleno del Congreso de la República de Guatemala.

b. Para el caso de la desconcentración su origen es en una ley material, es decir, Acuerdos Gubernativos o Decretos autorizados por el presidente de la República en consejo de ministros, Acuerdos Ministeriales, Acuerdos de juntas directivas o de consejos de organizaciones autónomas o descentralizadas, todo ello posible por autorización expresa por el Organismo Legislativo.

c. Los sistemas centralizados, descentralizados y autónomos tienen su propio patrimonio, mientras que los órganos desconcentrados tienen el mismo patrimonio que el de la administración central, descentralizada o autónoma, aunque lógicamente las unidades desconcentradas dispondrán adecuadamente sobre el porcentaje asignado.

d. Las autoridades superiores de los sistemas centralizados, descentralizados y autónomos tienen poder de decisión plena, por gozar de una competencia extensa.

³⁰ Calderón M. Hugo Haroldo. Op. Cit. pág. 208.



Para el caso de las unidades desconcentradas gozan de facultades especiales de carácter técnico sobre un servicio público determinado.

e. Las autoridades superiores de los sistemas centralizados, descentralizados y autónomos deciden sus políticas y planes, solo deben ser coordinadas con la política general del Estado, en tanto las autoridades superiores de las unidades desconcentradas cumplen con los lineamientos impuestos por los órganos supremos centralizados, descentralizados y autónomos.

f. Las unidades desconcentradas siempre son subordinadas por la relación jerárquica existente entre el órgano supremo sea de la administración centralizada, descentralizada o autónoma.

1.4 Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda

Es el ministerio encargado de todo lo relativo a infraestructura, comunicación terrestre, marítima, aérea y para el caso de la presente investigación la entidad encargada de la administración del transporte extraurbano a nivel nacional.

1.4.1 Reseña histórica legal

“Según el Decreto número 14, emitido el 24 de agosto del año 1871 era denominado como Ministerio de Fomento. Posteriormente a través del Decreto número 93 del Congreso de la República de Guatemala (Ley del Organismo Ejecutivo), emitido el 25 de abril del año 1945 fue denominado como Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas.

Según el Decreto Ley número 19-93 emitido el 22 de marzo del año 1993 adquirió el nombre de Ministerio de Comunicaciones Transporte y Obras Públicas, debido a que se integra la Dirección General de Transportes. En 1997, mediante el Decreto número 74-97 del Congreso de la República de Guatemala, pasó a llamarse Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda, debido a que se incorpora el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI). De acuerdo al Decreto número 22-99 del Congreso de la República de Guatemala con fecha 11 de mayo del año 1999 publicado en el Diario Oficial el 28 de mayo pasa a llamarse Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda.³¹ Actualmente es denominado como Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda de conformidad con el Artículo 30 del Decreto número 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo.

1.4.2 Competencia General

De conformidad con el Artículo 30 de la Ley del Organismo Ejecutivo, al Ministerio de Comunicaciones, Transporte Obras Públicas y Vivienda le corresponde formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico aplicable al establecimiento, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de:

- a. Comunicaciones y transporte del país
- b. Al uso y aprovechamiento de las frecuencias radioeléctricas
- c. Al uso y aprovechamiento del espacio aéreo
- d. A la obra pública
- e. A los servicios de información de meteorología, vulcanología, sismología e hidrología; y
- f. A la política de vivienda y asentamientos humanos.

³¹ Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, **Memoria de labores 2005, pág. 9.**

1.4.3 Misión

“Ser el ente rector que direcciona, reglamenta y representa en el ámbito nacional a los sectores de comunicaciones, infraestructura y vivienda; ejecutando políticas y estrategias para integrar al país con servicios acorde al desarrollo social y económico de la nación, contribuyendo a mejorar la competitividad a través del ejercicio de una administración y control eficientes.”³²

1.4.4 Visión

“Ser una entidad modelo de la gestión pública, rectora del desarrollo de la infraestructura del Estado, ejerciendo un acompañamiento efectivo en el desarrollo de los sectores de comunicaciones, infraestructura y vivienda, como soportes del crecimiento de la economía nacional; además de ser un eje del desarrollo integral de los guatemaltecos a través de la promoción y facilitación para el acceso universal a la tecnología de la información, las comunicaciones y vivienda.”³³

1.4.5 Funciones

En el citado Artículo 30 del Decreto número 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo, el Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda tiene a su cargo un sin número de funciones ordenados en 12 incisos; sin embargo, para fines didácticos los agrupo en cinco funciones principales siendo las siguientes:

³² Dirección General de Transportes, Ministerio de Comunicaciones, **Plan operativo anual 2014**, pág.3.

³³ **Ibid.**



1.4.5.1 Descentralizadora

Identificado en los incisos a), f), g) y j).

- a. Administrar en forma descentralizada y subsidiaria la provisión de los servicios de diseño, construcción rehabilitación, mantenimiento y supervisión de las obras públicas e infraestructura a su cargo.
- b. Administrar descentralizadamente lo relativo al aprovechamiento y explotación del espectro radioelectrónico.
- c. Velar por que se presten en forma descentralizada los servicios de información de meteorología, vulcanología, sismología e hidrología.
- d. Administrar en forma descentralizada los mecanismos financieros del sector público para propiciar el desarrollo habitacional del país.

1.4.5.2 Contratos y concesiones

Identificado en los incisos a), y h).

- a. Contratar la provisión de los servicios de diseño, construcción, rehabilitación, mantenimiento y supervisión de las obras públicas e infraestructura a su cargo.
- b. Administrar la contratación, concesión y otras formas descentralizadas de prestación de los servicios públicos a su cargo y supervisar su ejecución.

1.4.5.3 Rectora y coordinadora

Identificado en los incisos j), y l).

- a. Ejercer la rectoría del sector público a cargo de la ejecución del régimen jurídico relativo a la vivienda y asentamientos humanos.
- b. Coordinar las acciones de las instituciones públicas que desarrollen programas y proyectos de vivienda y asentamientos humanos.

1.4.5.4 Subsidiaria

Identificado en el inciso c)

- a. Financiar subsidiariamente el diseño, construcción, rehabilitación y mantenimiento de las obras públicas.

1.4.5.5 Formuladora de políticas y ejecutora

Identificado en los incisos b), d), e) y k).

- a. Proponer al Organismo Ejecutivo las normas técnicas relativas a las obras públicas, para lo cual deberá coordinarse con los otros ministerios correspondientes.
- b. Crear y participar en la administración o contratación de los mecanismos financieros para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de las obras públicas.



c. Proponer para su aprobación y ejecutar los instrumentos normativos de los sistemas de transporte terrestre, fluvial, marítimo y aéreo, así como de las frecuencias radiales y televisivas, de telecomunicaciones, correos y telégrafos, velando por su pronta, estricta y eficiente aplicación.

d. Formular la política nacional de vivienda y asentamientos humanos y evaluar y supervisar su ejecución, dentro del marco de las leyes aplicables.

1.4.6 Estructura organizacional del Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda

De conformidad al Acuerdo Gubernativo número 114-2007, el cual contiene la reforma al Acuerdo Gubernativo número 520-99 de fecha 29 de junio de 1999 relativo al Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, se estructura organizacionalmente para el desempeño de sus funciones con las siguientes unidades administrativas:

1.4.6.1 Nivel Superior

- a. Despacho ministerial, integrado por el ministro y los viceministros
- b. Secretaría administrativa
- c. Unidad sectorial de planificación
- d. Asesoría técnica
- e. Asesoría jurídica
- f. Unidad de auditoría interna
- g. Unidad de administración financiera
- h. Unidad de concesiones y desincorporaciones
- i. Relaciones públicas



- j. Comisión nacional del cemento
- k. Registro de precalificados para obras
- l. Unidad de control y supervisión de cable

1.4.6.2 Nivel de direcciones generales

- a. Dirección general de caminos
- b. Dirección general de correos y telégrafos
- c. Dirección general de aeronáutica civil
- d. Dirección general de radiodifusión y televisión nacional
- e. Dirección general de transportes
- f. Instituto nacional de sismología, vulcanología, meteorología e hidrología
- g. Unidad de construcción de edificios del estado (UCEE)
- h. Unidad ejecutora de conservación vial (COVIAL)
- i. Fondo guatemalteco para la vivienda (FOGUAVI)
- j. Fondo guatemalteco para el desarrollo de la telefonía (FONDETEL)
- k. Dirección general de protección y seguridad vial (PROVIAL)

1.4.6.3 Entidades descentralizadas

- a. Ferrocarriles de Guatemala
- b. Empresa portuaria quetzal
- c. Empresa portuaria nacional Champerico
- d. Empresa guatemalteca de telecomunicaciones

1.5 Dirección General de Transporte

"Es la dependencia del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura, Obras Públicas y Vivienda a nivel nacional, es una institución gubernamental centralizada, sus

actividades específicas son el registro, control, regulación y autorización de los servicios nacionales e internacionales de transporte extraurbano de pasajeros por carretera y el transporte de carga nacional o en tránsito.”³⁴

1.5.1 Reseña histórica legal

Primeramente, establecemos que la regulación del transporte da inicio con la vigencia de la Ley de Transporte Decreto número 253 la cual fue publicada el 15 de julio del año 1946. “La Dirección General de Transportes, fue creada por Acuerdo Gubernativo de fecha 18 de enero de 1965, como dependencia del Ministerio de Economía. Se emite el Acuerdo Gubernativo número 24-75 que contiene el Reglamento Interno de la Dirección General de Transportes con el objeto de mejorar la prestación del servicio público del transporte por carretera. Posteriormente, dicha institución pasó a ser una dependencia del Ministerio de Comunicaciones, Obras Pública y Vivienda mediante el Decreto Ley número 19-83 de fecha 22 de marzo del año 1983.

Mediante el Acuerdo Gubernativo número 571-91 emitido el 27 de agosto de 1991 es modificado el Reglamento Interno de la Dirección General de Transportes, es decir, el Acuerdo Gubernativo número 24-75. Finalmente, a través del Acuerdo Gubernativo número 520-99 se emite el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, según el Artículo tres contiene la estructura organizacional a nivel de unidades administrativas (Direcciones Generales). En ésta disposición se halla el contenido de las funciones de la Dirección General de Transportes”³⁵.

³⁴ Unidad de Información Pública, Dirección General de Transporte, Expediente número 11130013-204-9001-2014-000145 de fecha 21/07/2014.

³⁵ Ibid.

1.5.2 Misión

“Es la entidad rectora del servicio de transporte extraurbano de pasajeros y de carga, facultada para llevar a cabo pro-activa y eficientemente el registro, regulación y control de estos servicios impulsando la economía nacional y contribuyendo a la realización del bien común.”³⁶

1.5.3 Visión

“Proporcionar al sector transporte, servicios de calidad que brinden información, registros y controles actualizados, confiables y seguros, garantizando a las personas un sistema ramificado de transporte extraurbano que contribuya con la existencia de una competencia leal y ordenada entre portadores.”³⁷

1.5.4 Funciones generales

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

³⁶ Dirección General de Transportes, **Plan operativo anual 2012**, pág. 10.

³⁷ **Ibid.**



1.5.5 Funciones específicas

- a. "Autorizar la operación de las líneas de transporte extraurbano de pasajeros y los vehículos que éstas amparan.
- b. Renovar licencias y documentos de operación de vehículos comerciales.
- c. Fijar horarios y tarifas al transporte extraurbano de pasajeros.
- d. Autorizar permisos para viajes expresos y servicios temporales de transporte.
- e. Registro de los vehículos comerciales de carga.
- f. Atención de denuncias de usuarios, transportistas y autoridades.
- g. Velar por el cumplimiento del Reglamento de Transporte Extraurbano.
- h. Asistir al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda en la definición de la política de desarrollo del transporte terrestre por carretera.
- i. Elaborar y mantener actualizada la información estadística de la dirección general.
- j. Participar en la formulación de disposiciones legales que regulen el transporte público por carretera.
- k. Ejercer adecuados controles internos y externos que permitan mejorar la prestación del servicio de transporte extra-urbano de pasajeros.
- l. Mejorar el proceso interno de conecionamiento de rutas y horarios para evitar la saturación de rutas y actos de competencia de carretera que pueden ocasionar accidentes de tránsito.

m. Mejorar el control a nivel nacional de las unidades de transporte, verificando que se cumplan con los requisitos exigidos por la ley y con las medidas de seguridad necesarias para evitar accidentes.

n. Fortalecer el recurso humano con el que actualmente se cuenta a través de la capacitación de personal para cada área.

ñ. Revisión periódica del estado físico de la flota vehicular.”³⁸

1.5.6 Organización

“La Dirección General de Transporte se encuentra organizada según su reglamento interno en los siguientes órganos administrativos:

- a. Dirección
- b. Subdirección administrativa financiera
- c. Secretarías ejecutivas
- d. Secretaria general
- e. Departamento financiero
- f. Departamento de recursos humanos
- g. Departamento de servicios generales
- h. Departamento de informática
- i. Subdirección técnica operativa
- j. Departamento de control
- k. Departamento de asesoría legal
- l. Unidad de libre acceso a la información pública
- m. Unidad de relaciones públicas

³⁸ Unidad de Información Pública. Op. Cit. 21/07/2014.

n. Departamento de permisos³⁹

De la estructura anterior explicaremos las funciones de los órganos que consideramos relativos a la presente investigación.

1.5.6.1 Dirección

Su naturaleza es realizar trabajo ejecutivo que consiste en planificar, organizar, dirigir integrar y controlar todas las actividades administrativas, técnicas y legales de la Dirección General de Transportes, el administrar los recursos disponibles para la prestación del servicio de transporte extraurbano en la república de Guatemala, así como el proponer proyectos y reformas de leyes y reglamentos necesarios para la prestación del servicio público del transporte extraurbano.

1.5.6.2 Subdirección administrativa financiera

Orientada al área administrativa financiera de la Dirección General de Transporte, es un trabajo de planificación, dirección y control de las actividades administrativas y financieras relacionadas al desarrollo y cumplimiento de procedimientos orientados a la optimización de los recursos humanos, físicos, materiales y financieros de la institución.

1.5.6.3 Secretarías ejecutivas

Su ubicación administrativa es en la dirección general y sub-direcciones, siendo un trabajo ejecutivo a nivel secretarial que consiste en la clasificación, recepción y traslado

³⁹ Unidad de Información Pública. Op. Cit. 21/07/2014.



de expedientes que ingresan al despacho, así como la coordinación de audiencias y convocatorias de reuniones de trabajo.

1.5.6.4 Secretaria general

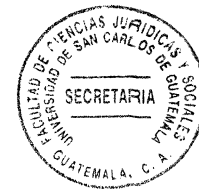
Trabajo administrativo orientado a velar por la tramitación de todos los expedientes relacionados a la autorización de licencias para la operación del transporte extraurbano de pasajeros por carretera. Realiza trabajo administrativo consistente en velar por el cumplimiento de la normativa de servicio de transporte extraurbano.

1.5.6.5 Subdirección técnica operativa

Consiste en planificar, dirigir y controlar las actividades técnicas operativos relacionados al desarrollo y cumplimiento de las normas de seguridad en el servicio de transporte extraurbano. Supervisar la seguridad interna y por delegación de la Dirección General coordinar la prestación de servicios de control en carreteras del transporte extraurbano de pasajeros y carga, como supervisor de los mismos.

1.5.6.6 Departamento de control

Trabajo técnico profesional orientado al control el funcionamiento del servicio del transporte extraurbano a las diferentes regiones en forma continua. Evaluar periódicamente el estado del servicio de transporte extraurbano. Controlar que en las carreteras los vehículos no circulen sobrecargados y que los mismos estén en buenas condiciones. De conformidad al Artículo 15 del Reglamento Interno de la Dirección General de Transportes, Acuerdo Gubernativo número 24-75, para el mejor cumplimiento de sus funciones se integra en las secciones siguientes:



1.5.6.6.1 Sección de inspección

Practicar inspecciones oculares o de servicio y rendir informes al jefe del departamento de control sobre las infracciones cometidas por los transportistas.

1.5.6.6.2 Sección de vigilancia e infracciones

Llevar el control debidamente actualizado de los infractores y extender las solvencias correspondientes; recibir del jefe del departamento de control los informes de los infractores y sugerir las sanciones de conformidad del reglamento para la prestación del transporte extraurbano, extender las órdenes de pago.

1.5.6.6.3 Sección de expertaje mecánico

Revisar los vehículos automotores de carga y pasajeros para establecer sus condiciones de funcionamiento, seguridad y comodidad; rendir informes al jefe del departamento de control sobre las condiciones de los vehículos automotores.

1.5.6.7 Departamento de asesoría legal

Realizar trabajo de dirección que consiste en planificar, dirigir, controlar y asesorar que todas las actividades administrativas cuenten con su soporte legal para su buen desarrollo, es decir, procurar el buen desempeño en procesos judiciales o administrativos en los que la dirección se constituye como parte, el asesorar en cuanto a la celebración de contratos de distinta naturaleza, elaboración de dictámenes, entre otros.

1.5.6.8 Unidad de libre acceso a la información

Tiene por objeto tramitar las solicitudes que ingresan escritas o a través de la página <http://www.transparencia.gob.gt/> de los usuarios interesados en obtener información que obra dentro de los archivos de esta dirección.

1.5.6.9 Departamento de permisos

Otorga permisos expresos como temporales, estos permisos se refieren a autorizaciones que, por la urgente necesidad del servicio en todo el país, se les extiende a personas que tienen en trámite expedientes de solicitudes para la prestación de nuevos servicios o si el servicio es indispensable.

En conclusión, tomemos en cuenta que la sociedad es dinámica, por ello el Estado y sus instituciones deben adaptarse a tal cambio, de ahí la creación y modificación de normas, de instituciones y de funciones para responder a las necesidades de la propia administración pública en el quehacer de sus fines. Al realizar un análisis de funciones de la Dirección General de Transporte, apreciamos que carece de un departamento o unidad de planificación y verificación de capacitación para pilotos, debido a que el régimen de la Dirección es puramente administrativa diseñado para sancionar y no crear una verdadera cultura de seguridad vial integral; educando a pilotos. Lo anterior es natural, porque la problemática del servicio de transporte ha rebasado el límite, reflejando su impacto a la población. La secretaría general tiene como atribución diligenciar todo expediente relativo a la autorización de licencias. Para el caso del departamento de control, realiza trabajo de campo, relativo a patrullajes, verificaciones oculares sobre exceso de pasajeros en los autobuses, exceso en el cobro de tarifas, itinerarios, observación del estado de los vehículos y verificaciones de terminales.

CAPÍTULO II

2. El transporte extraurbano

El transporte extraurbano constituye uno de los elementos en el desarrollo económico del país, por tanto, es de suma importancia establecer la organización en la que se encuentra a su cómo su administración.

2.1 Definición e importancia

De conformidad con el Artículo tres del Reglamento para la Prestación del Servicio Público de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera, Acuerdo Gubernativo número 225-2012 se entiende por servicio de transporte extraurbano de pasajeros por carretera, el que se efectúa:

- a. De una cabecera municipal a otra y viceversa;
- b. De una cabecera municipal a cualquier lugar de otro municipio y viceversa;
- c. De cualquier lugar de un municipio a cualquier lugar de otro municipio;
- d. De una cabecera municipal u otro lugar del mismo municipio a cualquier lugar dentro de la misma circunscripción municipal, cuya distancia sea mayor a diez kilómetros fuera del perímetro urbano; y,
- e. De una cabecera municipal o de algún lugar municipal a cualquier punto situado fuera del territorio nacional y viceversa.

Dicho en otras palabras, el servicio de transporte extraurbano es denominado así debido a que excede del límite del perímetro de una localidad.

El servicio de transporte extraurbano por su importancia económica, es reconocido de utilidad pública, se caracteriza por el traslado de personas dentro y fuera de los distintos departamentos y municipios del país, por lo tanto, es pieza fundamental para todas las

zonas geográficas de la República. Por excelencia el sistema del transporte normalmente es estudiado desde el punto de vista económico, debido a su gran impacto en el tráfico de bienes y servicios, así como mano de obra de carácter material o intelectual; cabe resaltar que de dicho servicio público derivan otras ventajas, resumido en siete aspectos y en su conjunto lo defino como uno de los principales motores de desarrollo nacional e internacional de nuestro país. A continuación, me permito señalar la importancia de este recurso en los distintos aspectos.

2.1.1 Aspecto económico

Su utilidad deriva “De llevar los productos del día a los diferentes mercados tradicionales en todos los pueblos de los pequeños y medianos empresarios”⁴⁰ logrando el tráfico de bienes y mercancías; es decir, “Poner en contacto a consumidores y productores, potenciando la especialización productiva y el acceso de los consumidores a una variedad de productos cada vez mayor y de calidad.”⁴¹ En otras palabras, todo comerciante sea individual o social y los no comerciantes normalmente tienen sus ocupaciones habituales en lugares distintos a su residencia, es decir, sus empresas o negocios ya sea de producción, transformación, intermediación en la circulación o prestación de bienes o servicios para todo consumidor, generando como consecuencia ganancias pecuniarias.

2.1.2 Aspecto laboral

Se aprecia desde dos puntos de vista: La primera desde la perspectiva del patrono debido a tener normalmente su asiento empresarial en puntos estratégicos de oferta y demanda y tal como lo planteamos en el aspecto económico la sede de sus negocios es distinto al lugar de su casa de habitación.

⁴⁰ <http://www.un.org/esatransport.pdf> Transporte y desarrollo transgeneracional, pág. 15 (17/11/2014).

⁴¹ <http://www.economiaandaluza.es/EITransporte:importanciaeconomica-social>, pág. 17 (17/11/2014).

Ahora bien, desde la perspectiva de la fuerza laboral, el trabajador sea este del sector agrícola, no agrícola, maquila, así como los empleados de toda la administración pública sea centralizada, descentralizada o autónoma y sector privado. “La utilización del transporte extraurbano en los desplazamientos diarios relacionados con el traslado al lugar de trabajo”⁴² ya que sin este medio les fuese imposible llegar en el horario establecido para el cumplimiento de sus funciones, reduciendo el tiempo de traslado con ocasión de la distancia. En efecto, el uso del transporte extraurbano como medio permite entonces el acceso a empleos.

2.1.3 Aspecto educativo

La alta demanda de educación primaria, la denominada educación básica o ciclo de cultura general y la educación diversificada en su mayoría concentradas en las zonas urbanas, cabeceras departamentales así como en el distrito metropolitano de la ciudad al igual que la educación superior y siendo menester la educación con el fin de lograr el desarrollo humano, el conocimiento de la realidad socioeconómica, política e histórica de la sociedad, en consecuencia aumentan las relaciones culturales y genera mejores oportunidades de empleo a pesar de la poca oferta de éste último.

2.1.4 Aspecto de libre ocupación

Las horas de ocio de patronos, trabajadores, familias y extranjeros hace posible el disponer de tiempo libre para visitar sitios turísticos de interés, centros comerciales o parientes lejanos especialmente en la jornada vacacional, semana santa, 15 de septiembre, el primero de noviembre, fiesta navideña y año nuevo, por ello si es imprescindible el transporte.

⁴² *Ibid.* pág. 18 (17/11/2014).

2.1.5 Aspecto geográfico

“La función económica del transporte es romper con las barreras físicas de movilidad entre distintos lugares,”⁴³ estableciendo una integración de zonas geográficamente distantes, dando lugar a acceso a empleo, educación y ampliación de productos y servicios básicos.

2.1.6 Aspecto temporal

El beneficio de trasladarse a otros municipios o departamentos empleando el servicio de transporte extraurbano “Es la reducción de tiempo necesario para realizar dicho desplazamiento dejando así más tiempo disponible para dedicarse a otras actividades.”⁴⁴ Claro, a comparación de épocas pasadas verbigracia a principios de 1900 en el que se marcó los primeros inicios del transporte, siendo muy distinto en aquella época la manera de trasladarse a otros pueblos debido a la mayor cantidad de tiempo que se requería para llegar a los lugares de comercio y la poca cantidad de buses, a tal punto que las personas se dirigían a pie y en consecuencia las ganancias eran menos debido a la inversión de tiempo, hospedaje, y el difícil acceso a la salud y educación lo que motivó con el paso del tiempo a realizar solicitudes por parte de los interesados para autorizar líneas de transporte.

2.1.7 Aspecto social

La posibilidad de interactuar entre individuos de distintos lugares permite un mayor conocimiento sociocultural, político y económico de cada comunidad generando competitividad en varias disciplinas, en pocas palabras, el normal desarrollo de las relaciones humanas.

⁴³ http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/.pdf, **El transporte en la economía**, pág. 1 (17/11/2014).

⁴⁴ <http://www.economiaandaluza. Op. Cit.> pág. 18 (17/11/2014).



2.2 Organización

El transporte extraurbano se encuentra organizado en tres enfoques, desde el punto de vista del Estado, desde el punto de vista del porteador o propietario y desde el punto de vista del piloto o trabajador.

Desde la óptica del Estado en su poder de subordinación reconoce de utilidad pública el servicio de transporte extraurbano, eso significa, permitir a toda persona individual o jurídica interesada en esa industria, desarrollar esta actividad económica de acuerdo a los preceptos legales del país; de ahí la existencia de entidades públicas que planifican, coordinan, registran y supervisan las condiciones legales que toda línea de transporte debe acatar, particularmente la Dirección General de Transporte como dependencia del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura, Obras Públicas y Vivienda, institución gubernamental centralizada.

Desde la perspectiva del porteador, propietario o dueño, este puede constituirse como comerciante individual o bien, actuar de forma conjunta con una o más personas como sociedad mercantil (Por excelencia como sociedad anónima) de acuerdo a sus intereses y posibilidades económicas prestando el servicio de transporte a través de una empresa inscrita previamente en el Registro Mercantil (Verbigracia Transportes Carrillo, San Martineca, Esmeralda, Línea transuama, Tacaná, Verapaces, Rutas Quetzal...) y con una licencia autorizada por la Dirección General de Transporte.

Otra manera de organización de los porteadores es a través de la asociación de transportistas, entidad jurídica sin fines de lucro creada para promover y proteger los intereses de sus integrantes de acuerdo a la normativa de sus estatutos autorizada y reconocida por el Estado por conducto del Ministerio de Gobernación.

A la reunión de varias asociaciones o de varias personas individuales o colectivas da origen a la gremial, (Entiéndase como la reunión de varios patronos de una misma



industria o actividad económica) por ejemplo: la Gremial de Transportistas Extraurbanos (Gretexpa) que actualmente está “Conformada por 32 asociaciones de transporte.”⁴⁵

De acuerdo con el Artículo cuatro del acuerdo gubernativo 285-89, del Estatuto de la Gremial de Transporte Extraurbano de Pasajeros” fue creada con las finalidades siguientes:

- a. Promover y proteger intereses comunes de los porteadores;
- b. Desarrollar en el país actividades de transporte extraurbano de pasajeros;
- c. Defender y proteger los intereses económicos-sociales de sus miembros y de la industria de servicio de transporte;
- d. Promover la emisión, reforma, derogación o revocatorio de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y disposiciones de la autoridad cuando se estimen conveniente;
- e. Procurar el adelanto de la técnica del servicio de transporte por medio de los estudios adecuados; contribuir al examen y resolución de los problemas de los estados centroamericanos, fomentar el intercambio intelectual entre los miembros de la gremial y especialistas en la materia;
- f. Trabajar porque los cargos y servicios públicos o particulares que requieran conocimientos sobre transporte sean prestados por personas que conozcan en realidad la materia;
- g. Promover el mejoramiento del servicio público de transporte extraurbano de pasajeros;

⁴⁵ <http://lahora.gt/hemeroteca-lh/pilotos-de-buses-extraurbanos-se-oponen-a-sistema> (19/12/2015).

Promover por los medios a su alcance que todas las líneas de transporte extraurbano autorizadas a los diferentes lugares de la República, sean respetadas y que puedan funcionar libres de presión y competencia gravosa a los porteadores ya establecidos.

De acuerdo con el Artículo cinco del Acuerdo Gubernativo número 285-89, del Estatuto ya citado, para ser miembro de la Gremial se requiere:

- a. Ser guatemalteco natural o naturalizado, o persona jurídica nacional o extranjera;
- b. Ser propietario por lo menos de un vehículo que preste sus servicios en calidad de extraurbano;
- c. Ser porteador autorizado conforme las leyes vigentes.

Entre otras gremiales en nuestro país se encuentran:

“La Gremial de Rutas Cortas Extraurbanas, (Gretrucex), la Gremial de Industriales de Transporte Extraurbano de Nororiente, (Gritexnoro) y la Gremial de Transportistas Extraurbanos de las Verapaces, (Gretexve), que juntas agrupan a más de 5,300 unidades de transporte extraurbano.”⁴⁶

Desde la perspectiva del piloto o trabajador, estos son contratados por el porteador o propietario, y de acuerdo a la cantidad de vehículos así es la cantidad de pilotos a contratar, por lo tanto, no todos se encuentran sindicalizados, sea por no contar con la cantidad mínima para constituirlo o por desinterés de los trabajadores siendo propensos a vejámenes de sus derechos laborales. A lo anterior cabe agregar que los ayudantes de los pilotos en su mayoría no son contratados directamente por el porteador, “Ellos simplemente son subcontratados por el piloto de cada unidad, no son de ayuda a los pasajeros, únicamente para el piloto, pues ellos se encargan más de la recaudación del pasaje y muchas veces de manera violenta hacia los usuarios. A criterio de la Procuraduría de los Derechos Humanos considera pertinente darle formalidad al trabajo

⁴⁶ [http://www.deguate.com/artman/publish/noticias-guatemala/autue-cig-y-gremiales-\(19/12/2015\)](http://www.deguate.com/artman/publish/noticias-guatemala/autue-cig-y-gremiales-(19/12/2015)).

de los ayudantes de buses, porque no son trabajadores del transporte público, pudiéndoseles reubicar para hacer tareas como mecánica automotriz o electricidad para incorporarse hacia un trabajo formal.”⁴⁷

2.2.1 Elementos del servicio de transporte extraurbano

Agrupados en cuatro clases: el subjetivo, el objetivo, el material y el formal.

2.2.1.1 Elemento subjetivo

Refiere a las personas que participan del transporte colectivo.

a. Porteador

Es la persona individual o jurídica propietaria de vehículos automotores autorizados para prestar el servicio público de transporte extraurbano.

b. Piloto o conductor

Es toda persona que conduce un vehículo por la vía pública.

c. Usuario o pasajero

Es toda persona que recibe el servicio de transporte extraurbano a cambio de una tarifa o precio determinado.

⁴⁷ [http://lahora.gt/escaso-control-sobre-pilotos-que-manegan-24-mil-252-buses\(19/12/2015\)](http://lahora.gt/escaso-control-sobre-pilotos-que-manegan-24-mil-252-buses(19/12/2015)).

d. Auxiliar del piloto

Comúnmente denominado ayudante, es la persona encargada de recibir la tarifa o precio por concepto del servicio del transporte público, de acomodar el equipaje o la mercancía de los usuarios y oferente del servicio en las rutas competentes.

2.2.1.2 Elemento objetivo

Refiere a la naturaleza del transporte.

El servicio de transporte extraurbano

El desplazamiento de personas de un lugar a otro fuera del perímetro urbano.

2.2.1.3 Elemento material

Refiere como el conjunto de elementos tangibles y necesarios para hacer efectivo el servicio del transporte.

a. Vehículo

Medio de transporte automotor autorizado para trasladar un número de personas de una población a otra.

b. Vía pública

Espacio geográfico conformada por calles avenidas, carreteras principales, arterias y calzadas para circulación de vehículos y peatones.

c. Tarifa del servicio

Precio autorizado por la Dirección General de Transporte en referencia a la base fijada por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda por concepto del servicio de transporte extraurbano.

2.2.1.4 Elemento formal

Refiere al ordenamiento jurídico que regula todo lo relativo al servicio de transporte.

2.2.1.4.1 Marco legal

Se refiere a todo el ordenamiento jurídico en materia de transporte extraurbano propiamente. De conformidad con el Acuerdo Gubernativo número 273-98, el Artículo siete define el transporte colectivo como "El vehículo que transporta a personas desde distintos puntos." Se incluyen en esta definición el transporte público, los taxis, el transporte de personal y el transporte escolar. Define también el transporte público como "El vehículo colectivo que transporta a grupos de personas de una población desde y hacia puntos distintos a través del cobro de una tarifa."

Las dos definiciones anteriores exponen propiamente al medio a utilizar para trasladarse de un punto a otro; lo importante es el servicio propiamente del transporte extraurbano de pasajeros, siendo este un término general que abarca la mayor cantidad de elementos que hemos expuesto por lo que podemos decir que el servicio de transporte extraurbano de pasajeros es una prestación consistente en trasladar varias personas o usuarios en un vehículo automotor autorizado de una circunscripción municipal o departamental a otra, a cambio de una tarifa establecida por la Dirección General de Transportes.

2.2.2 Clasificación

El Artículo 17 del Acuerdo Gubernativo número 535-2013, denominado Reformas al Acuerdo Gubernativo número 225-2012, preceptúa lo relativo a la clasificación de transporte extraurbano organizándolo en cinco clases y que para fines explicativos los he dividido en definiciones y requisitos.

2.2.2.1 Servicio exclusivo

El servicio exclusivo opera en viajes directos de origen a destino, sin paradas intermedias.

2.2.2.1.1 Requisitos

- a. Deberá prestarse en autobuses integrales con capacidad mayor de 35 pasajeros;
- b. Hasta con 25 años de antigüedad en relación al modelo de fabricación de la unidad;
- c. Dotados de asientos reclinables, sanitario, aire acondicionado, cortinas, televisión, servicio de cafetería, portaequipaje dentro del cuerpo del autobús y suspensión de aire.

2.2.2.2 Servicio de primera categoría

El servicio de primera categoría opera en viajes directos de origen a destino, pudiendo tener estaciones intermedias que cuenten con una terminal para dichas paradas.

2.2.2.2.1 Requisitos

- a. Deberá prestarse en autobuses integrales con capacidad mayor de 32 pasajeros;
- b. Hasta con 25 años de antigüedad en relación al modelo de fabricación de la unidad;
- c. Dotados de asientos reclinables, aire acondicionado, portaequipaje dentro del cuerpo del autobús y suspensión de aire.

2.2.2.3 Servicio de segunda categoría, ruta larga (más de 30 kilómetros)

El servicio económico opera con paradas intermedias entre origen y destino.

2.2.2.3.1 Requisitos

- a. Deberá prestarse con vehículos o microbuses convencionales;
- b. El portaequipaje se ubica en la parrilla sobre el techo del vehículo, protegido con una lona;
- c. Hasta con 25 años de antigüedad en relación al modelo de fabricación de la unidad

2.2.2.4 Servicio de segunda categoría, ruta corta (máximo 30 kilómetros)

El servicio económico opera con paradas intermedias entre origen y destino, con vehículos convencionales.

2.2.2.4.1 Requisitos

- a. Deberá prestarse con buses o microbuses;
- b. Hasta con 25 años de antigüedad en relación al modelo de fabricación de la unidad.

2.2.2.5 Servicio especial

Este servicio dividido a su vez en dos clases

a. Servicios temporales

Aquéllos que se prestan por un tiempo o período limitado con ocasión de ferias, fiestas o celebraciones públicas o para sustituir a las unidades autorizadas en las rutas respectivas.

b. Viajes Expresos

Son aquéllos que se efectúan en buses, autobuses o microbuses, contratados exclusivamente para un solo servicio de transporte de pasajeros.

2.3 Ordenamiento jurídico guatemalteco del transporte colectivo

El cuerpo normativo que regula el servicio de transporte extraurbano de pasajeros, es el siguiente:

2.3.1 Constitución Política de la República de Guatemala

El Artículo 131 establece la importancia económica del servicio del transporte para el desarrollo del país y la protección que le concede el Estado.

2.3.2 Ley de Transportes Decreto número 253

Regula lo relativo a todos los servicios públicos de transporte de carga o pasajeros, establecidos o que se establezcan para funcionar en el territorio de la República, con la obligación de llenar las condiciones de seguridad, eficiencia y beneficio público se señalen, así como la previa autorización y registro. Los transportes se clasifican en urbano, extraurbanos y transportes internacionales.

2.3.3 Acuerdo Gubernativo número 24-75, Reglamento Interno de la Dirección General de y Transportes

Quien le corresponde la ejecución de la política gubernamental del transporte terrestre extraurbano, es decir, la entidad encargada del control y regulación del transporte extraurbano de pasajeros por carretera, quien aprueba las tarifas por el servicio de transporte, propone proyectos y reformas de leyes y reglamentos para la prestación del servicio público del transporte extraurbano, autoriza las licencias de transporte

extraurbano, las frecuencias, horarios, itinerarios y sus modificaciones según las circunstancias y fomenta el establecimiento de terminales en coordinación con las autoridades municipales.

2.3.4 Acuerdo Gubernativo número 265-2001 Reglamento para la Contratación de Seguro Obligatorio en el Transporte Extraurbano de Personas

Establece la obligatoriedad de todo propietario de medio de transporte extraurbano de pasajeros que preste servicios en el país, de contratar y mantener vigente un seguro de hechos de tránsito, para indemnizar por muerte o lesiones a los llamados a suceder o a las propias personas que viajan en autobús o vehículo dedicado al transporte terrestre extraurbano en caso del siniestro.

2.3.5 Ley para el Fortalecimiento y Mejoramiento del Transporte Público de Pasajeros Decreto número 21-2010

Esta normativa regula la exoneración por única vez a las empresas o asociaciones autorizadas que prestan el servicio de transporte público urbano y extraurbano de personas, a nivel nacional, del pago del impuesto al valor agregado y demás derechos arancelarios a la importación de unidades totalmente nuevas de autobuses y microbuses para el transporte público, a la importación de equipos para la implementación del sistema de prepago, sistemas de control de pasajeros, sistemas de cómputo, molinetes de control de pasajeros, al licenciamiento de software y equipos necesarios para la implementación del sistema de prepago.

2.3.6 Ley de Tránsito Decreto número 132-96 y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo número 273-98)

Regula todas aquellas actividades relacionadas a la regulación, control ordenamiento y administración de la circulación terrestre y acuática de personas y vehículos, sus conductores y pasajeros, estacionamiento de vehículos, señalización, vía pública,



educación vial, infracciones y sanciones a la ley; a través del Ministerio de Gobernación, del Departamento de Tránsito de la Dirección General de la Policía Nacional o de las municipalidades según el caso.

2.3.7 Acuerdo Gubernativo número 225-2012, Reglamento para la Prestación del Servicio Público de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera y Servicio Especial Exclusivo de Turismo, Agrícola e Industrial

Tiene por objeto regular el servicio público de transporte extraurbano, sus vehículos, instalaciones y demás bienes relacionados con esta actividad, la protección y fomento de una competencia lícita y leal entre los portadores autorizados, asegurar la existencia y operación de un sistema eficiente del servicio de transporte, supervisar la prestación de los servicios y sancionar el incumplimiento a todas las disposiciones relativas a esta materia

2.3.8 Acuerdo Gubernativo número 535-2013

Que contiene reformas al Acuerdo Gubernativo número 225 - 2012, que más adelante analizaremos.

2.3.9 Ley Preventiva de Hechos Colectivos de Tránsito, Decreto número 15-14 del Congreso de la República de Guatemala

Regula todas las medidas necesarias para prevenir los hechos de tránsito del transporte colectivo tales como: la fácil identificación de los vehículos de transporte colectivo y de carga, la identificación accesible de los conductores, la inclusión en el sistema educativo de todo lo relacionado a la educación vial y el nivel educativo mínimo de los conductores de los vehículos colectivos y de carga.

2.4 Situación actual del transporte extraurbano

Considerando que la ciudad de Guatemala es el principal punto de ingreso de buses, provenientes del interior del país, que como efecto se han instalado terminales de dicho transporte en la metrópoli, tomando en cuenta que los percances viales por pilotos son cometidos en las carreteras de la República; que la Dirección General de Transporte es la entidad reguladora de todo el servicio de transporte extraurbano del país y que para ello cuenta con la Ley de Transportes y el Reglamento a la prestación del servicio de transporte extraurbano. La alta demanda de usuarios del servicio de transporte a nivel nacional la cual asciende a los seis millones de personas aproximadamente quienes reciben un servicio de mala calidad. De acuerdo a lo anterior emito la siguiente aclaración, primero el elemento de fondo de la presente tesis va encaminado a hacer evidente las deficiencias que presenta el sistema de transporte extraurbano y sus efectos, segundo, el hecho de tomar como referencia la ciudad de Guatemala como ámbito territorial, no significa necesariamente que las descripciones que haré sean directamente sobre este espacio geográfico, ya que por ser un servicio extraurbano, los mayores percances han ocurrido en distintos tramos carreteros del país. Es por ello que presento la descripción de las principales causas y consecuencias sobre la mala prestación del servicio colectivo de buses; así como las cifras más relevantes de las entidades del transporte colectivo, en los últimos ocho años.

2.4.1 Año 2014

La Asociación de Usuarios del Transporte Urbano y Extraurbano (AUTUE) "Refiere que, hasta el 14 de octubre de este año, murieron 65 personas en accidentes en buses, mientras que 749 resultaron heridas.

Según un monitoreo de AUTUE, que data del año 1999 a la fecha, las principales causas de los accidentes de tránsito son los conductores ebrios, la imprudencia, el exceso de velocidad, la responsabilidad de otros pilotos y los desperfectos mecánicos.

A criterio de Édgar Guerra, de la Defensoría del Usuario del Transporte Urbano y Extraurbano de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), en las carreteras no existe mayor vigilancia para los conductores, principalmente para los pilotos de buses, quienes son los que prácticamente provocan los percances. Agrega que el Estado de Guatemala debe ser estrictamente vigilante en las carreteras, coordinar sus acciones y aplicar la ley cuando así se requiere, no debe usar la legislación para uso clientelar, indicó. El representante de la PDH expresó que desafortunadamente, muchas de las víctimas de los incidentes de tránsito no son resarcidas, cuando su salud es afectada por conductores imprudentes que provocaron el accidente.”⁴⁸

La Dirección General de Transportes informó que “Un total de 985 sanciones económicas que ascienden a Q 9,735,000.00, se han impuesto de enero a la primera quincena de diciembre del presente año (2014), contra pilotos y empresas de transporte extraurbano que circulan en las principales carreteras del país, debido a una serie de violaciones al reglamento para la prestación del servicio público de transporte extraurbano de pasajeros, vigente desde 2012.

De acuerdo al funcionario, Hugo Rodríguez, Director General de Transportes indicó, que la mayoría de sanciones remitidas son porque los pilotos no cuentan con la documentación respectiva de las unidades, porque las unidades no están en condiciones adecuadas para seguir circulando, la sobrecarga de pasajeros o porque los pilotos no tienen licencia de conducir.”⁴⁹

“La Dirección General de Transportes concluye con que el año 2014 tuvo 135 percances de buses extraurbanos que ocasionaron 55 muertes y 684 personas lesionadas de enero al 29 de diciembre.”⁵⁰

Por otra parte “Gustavo Pardo, vocero del Departamento de Tránsito de la Policía Nacional Civil, indicó que los factores más comunes para que ocurra un accidente de

⁴⁸ <http://lahora.gt/provial-606-accidentes-de-transito-ocurrieron-en-2014/> (22/06/2015).

⁴⁹ <http://lahora.gt/dgt-emitio-985-multas-por-q9-millones> (22/06/2015).

⁵⁰ Periódico Nuestro Diario, *Transporte de carga sin control*, pág. 15 (22/06/2015).

tránsito es el exceso de velocidad, la sobrecarga de unidades, el estado de los autobuses y negligencia de pilotos.”⁵¹

2.4.2 Año 2013

“El Instituto Nacional de Ciencias Forenses registra las muertes relacionadas a traumatismos en hechos de tránsito. Del año 2011 al 2013 han muerto 7,442 hombres y 1516 mujeres. La Dirección General de Protección y Seguridad Vial (Provia) lleva una estadística de accidentes y muertes en carretera. En el mismo lapso han muerto 4,031 personas. Un 45 por ciento de las muertes ocurren en carretera. Desde febrero pasado hasta julio, Provia lleva un conteo de accidentes que publica en boletines en su portal web. En esos seis meses han reportado 2,590 accidentes. La Ley de Transportes, que data de 1946 y el control del tránsito descentralizado se han convertido en obstáculos. Los manuales de accidentología y seguridad vial, ingeniería de tránsito y carreteras que existen coinciden en que las principales causas incluyen el exceso de velocidad, imprudencia, fallas mecánicas y problemas de infraestructura vial. Los dirigentes de los dos gremiales de pilotos de buses extraurbanos más grandes del país, coinciden en que la mayor causa es la velocidad; luego, la impericia del conductor y las fallas mecánicas. Los baches y curvas pronunciadas son determinantes cuando se suman otros factores de riesgo, según explica Gamaliel Chin, presidente de la Gremial de Transportistas de Rutas Cortas.

La Dirección General de Transporte explica que ellos llevan registros mecánicos de los buses autorizados, como lo ordena la Ley de transportes, vigente desde hace 67 años. Dicha ley no establece estudiar causas, comportamiento o sancionar transportistas en materia de seguridad vial. Para ello tiene un total de 21 inspectores que tienen la responsabilidad de supervisar a los más de 9 mil portadores autorizados en la república.”⁵²

⁵¹ [http://lahora.gt/al-menos-cuatro-fallecidos-por-accidente-de-autobus/\(22/06/2015\)](http://lahora.gt/al-menos-cuatro-fallecidos-por-accidente-de-autobus/(22/06/2015)).

⁵² <http://www.contrapoder.com.gt/es/Los-accidentes-colectivos-pueden-prevenirse.htm> (14/07/2015).



“La Municipalidad de Guatemala reporta que el uso de teléfonos celulares mientras se conduce (negligencia) y la ebriedad son las principales causantes de los hechos de tránsito.

La Gremial de Transporte Extraurbano de Pasajeros (Gretexpa), por medio de Itiel Ordoñez, resalta que el incremento de los accidentes se debe a la imprudencia de los pilotos, pero añade que la Dirección General de Transporte (DGT) debe verificar si estos circulan de forma autorizada. Resalta además que el problema se complica debido a que se señala que las unidades extraurbanas causan accidentes, pero nunca se dice si estas eran piratas (sin autorización) o no. La Dirección no realiza los controles que debe y por ende, existen más de 3000 unidades sin autorización que ponen en riesgo la vida de los usuarios, pues contratan a pilotos sin experiencia. Ricardo Goubau, Director de la Dirección General de Transporte, aceptó que no cuenta con el personal suficiente para realizar supervisiones. Son más de 6000 buses en todo el país y cuentan con muy pocos inspectores.”⁵³

2.4.3 Año 2012

“El Ministro de Comunicaciones, Alejandro Sinibaldi, informó que en lo que va del año (10 de diciembre) se han registrado 131 accidentes de unidades de transporte colectivo, con saldo de 37 personas fallecidas y 210 heridas. Cuatro de los autobuses accidentados no contaban con el seguro respectivo.”⁵⁴

2.4.4 Año 2011

“Exceso de velocidad, irresponsabilidad al conducir bajo efectos de licor, falta de mantenimiento en los buses extraurbanos y sobrecarga, son las principales causas de

⁵³ <http://m.s21.com.gt/nacionalesaumentan-procesos-accidentes-transito> (14/07/2015).
⁵⁴ <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/37-personas-han-muerto> (14/07/2015).

los accidentes que han dejado 64 personas fallecidas y 542 heridas en 68 percances, de buses extraurbanos según la Dirección General de Transporte (DGT).

Otras fallas son la contratación de pilotos sin experiencia, pues en la mayoría de los casos los conductores no tienen la edad mínima para obtener la licencia profesional, además de que algunas camionetas circulan de manera ilegal en las rutas, según Édgar Guerra, presidente de la Asociación de Usuarios de Transporte Urbano y Extraurbano (AUTUE).

Leonardo Penagos, portavoz de la Dirección General de Transporte dice que en todo el país existen contabilizadas 9850 vehículos que operan legalmente, pero que fácilmente más de 2000 buses son “pirata”, los cuales causan accidentes y afectan a la economía por la competencia desleal.”⁵⁵

“Según la Dirección General de Transporte, las colisiones se asocian a imprudencia de los conductores al rebasar, pues lo hacen incluso en curvas cerradas, a excesiva velocidad, con sobrecarga en algunos casos, con pilotos ebrios o sin preparación. Viajar en esas unidades resulta un riesgo de lesiones o muerte, una cuarta parte de los buses no cuenta con seguro o lo tiene vencido, por lo que no hay quién compense el daño a las víctimas.

En lo que va del año (Enero a noviembre del 2011), la Dirección General de Transporte impuso 695 multas a pilotos de autobuses del transporte extraurbano por operar con documentos vencidos o sin ellos, informó Miriam Portillo, vocera del Ministerio de Comunicaciones.

El vicepresidente de la Gremial del Transporte Extraurbano de Pasajeros (Gretexpa), Édgar Emilio Carrillo, sobre las deficiencias del servicio, manifiesta que ha habido más accidentes, el sistema (De transporte extraurbano) no funciona. Criticó a la Dirección

⁵⁵ <http://m.s21.com.gt/node/107835> (27/07/2015).

General de Transporte y aseguró que está muy lejos de cumplir con una función reguladora debido a que otorga licencias para operar sin restricción alguna.”⁵⁶

2.4.5 Año 2010

“Según las estadísticas reportadas por la Dirección General de Transportes, dependencia del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, este año se registraron 54 hechos de tránsito que dejaron el saldo de 494 heridos y 45 fallecidos.”⁵⁷

2.4.6 De enero del 2006 a 2008

“Guatemala ocupa el cuarto lugar en Latinoamérica con mayor número de accidentes viales. Según la Organización Panamericana de la Salud, sólo en el 2007, tres mil 200 personas murieron por esa causa; más de 67 mil resultaron heridas. De enero del 2006 a 2008 fecha han ocurrido 306 muertes en 183 accidentes de transporte de pasajeros.”⁵⁸

2.4.7 Carreteras peligrosas

“Dalton Sique, portavoz de Pro vial, explica que las carreteras con mayores percances viales fueron CA-9 Sur, con un total de 189 accidentes de tránsito; CA-9 Norte, con 126 Incidentes de tránsito, CA-1 Occidente, 116; CA-1 Oriente, carretera Al Salvador, 83; RN-10 o Bajada de Las Cañas, de San Lucas a Antigua, con 42 accidentes.”⁵⁹

⁵⁶ http://www.prensalibre.com/noticias/Buses-extraurbanos-control_0_607739252.html (27/07/2015).

⁵⁷ <http://noticias.com.gt/nacionales/20111216-accidentes-de-transito-aumentan> (27/07/2015).

⁵⁸ Periódico Prensa Libre, **Impunidad sobre el asfalto**, 9/3/2008, pág. 2 (27/07/2015).

⁵⁹ <http://lahora.gt/provial-606-accidentes-de-transito-ocurrieron-en-2014/> (27/07/2015).

Lo anterior evidencia que aún no ha sido posible aumentar la seguridad de los usuarios del transporte, pese a campañas temporales de prevención y monitores por carretera como veremos más adelante, es decir, las autoridades tienen conocimiento de lesiones, muerte y mal atención al usuario, pero no han realizado estudios concretos que lleven a una verdadera cultura de seguridad vial.

2.4.8 Otros aspectos

La Dirección General de Transportes como institución reguladora del transporte, presenta serias deficiencias y como consecuencia, la perdida de efectividad en el control de regularización del transporte extraurbano. "Las principales debilidades son:

1. El presupuesto con que cuenta la institución es de Q 9,950,000.00
2. Poco personal operativo para el control vial en carretera.
3. Poco personal administrativo.
4. No se cuenta con un equipo tecnológico para la verificación interna y en carretera de las unidades de transporte de pasajeros.
5. Tiempos de autorización de licencias obsoleto.
6. Insuficiente trabajo de campo para evaluar la demanda potencial del servicio en los departamentos y sus municipios.
7. No existe un estudio de tarifas.
8. Lentitud en los procedimientos en los diversos departamentos.
9. Falta de inventario preciso y actualizado sobre la cantidad de buses autorizados y los trayectos específicos de las rutas que cubren.
10. La Dirección General de Transportes cuenta únicamente con cuatro radios patrullas 21 inspectores para supervisar todas rutas o destinos de la República de Guatemala.
11. Operativos en forma aleatoria y en unas cuantas rutas específicas.
12. La poca comunicación con instituciones encargadas del control de circulación vial (PMT, PROVIAL, SAT)."⁶⁰

⁶⁰ Dirección General de Transportes, **Plan operativo anual 2014**, pág. 5.

La falta de ampliación presupuestaria que determina la poca contratación de personal de campo (Inspectores en carreteras) ocasionando la escasa supervisión en los principales tramos carreteros y puntos de riesgo en el país. Como resultado los buses legalmente autorizados circulan sobrecargados, a excesiva velocidad, irrespetando a los usuarios, realizando cobros excesivos en las tarifas por el servicio, la falta de servicio de mantenimiento mecánico, la ausencia del seguro obligatorio o seguro no renovado. Otra consecuencia es la circulación de buses no autorizados, es decir, no se encuentran legalmente inscritos en la Dirección General de Transporte lo cual agrava más la situación al elevarse el riesgo de acaecer un hecho de tránsito.

En conclusión, los buses autorizados o no, son susceptibles de incurrir en hechos de tránsito y debemos tomar en cuenta que la responsabilidad no solamente es de las instituciones del Estado, sino de los propios pilotos y porteadores. El trabajo debe efectuarse en equipo, tanto las entidades públicas (Dirección General de Transporte, Departamento de Tránsito de la Policía Nacional Civil, Policía Municipal de Tránsito, Dirección General de Protección y Seguridad Vial, la Superintendencia de Administración Tributaria y el Centro de Emisión de Licencias de Conducir) como privadas (Asociación de Usuarios del Transporte Urbano y Extraurbano y la Gremial de Transporte Extraurbano de Pasajeros) deben reunir esfuerzos para la pronta reducción de hechos de tránsito del transporte extraurbano. Las víctimas o sus herederos tienen el derecho a una indemnización al ocurrir un hecho de tránsito; sin embargo, al haber saldo de víctimas debemos ser claros que una indemnización no alivia el daño causado, por lo tanto, es urgente la sensibilización a todo piloto de transporte extraurbano de tener precaución al conducir.

2.4.9 Centra Norte

La Centra Norte o Gran Centro Comercial Centra Norte, la moderna terminal de buses en la Ciudad es un proyecto conformado por un centro comercial y una central de transbordo de buses extraurbanos de la región del norte y oriente del país entre otros.

Aquí convergen numerosos transportes hacia Palencia, El Progreso, Zacapa, Baja Verapaz, Alta Verapaz, Chiquimula, Izabal y Petén. “Conecta tanto rutas largas como las cortas con destinos a 50 kilómetros de distancia de la central”⁶¹ Cuenta con servicios necesarios para cada ala de cada ruta, corredores y pasillos para el abordaje.

“Es impulsado por la Gremial de Industrias de Transportistas Extraurbanos de Nororiente (Gritexnoro) y la empresa guatemalteca Servicios para Centrales, S.A. en alianza con la constructora colombiana Conconcreto. Se inauguró el 15 de noviembre de 2012.

La estación está ubicada en el norte de la zona 17 de la Ciudad de Guatemala, sobre la carretera al Atlántico Jacobo Arbenz Guzmán en el kilómetro ocho punto cinco.”⁶²

2.4.9.1 Naturaleza

Ayuda a descongestionar la afluencia de buses extraurbanos que del norte y oriente del país ingresan a la Ciudad, “Cuenta con un ala de transportes desde la Ciudad de Guatemala donde llegan diferentes rutas de Transurbano, incluyendo una directa que hace menos paradas entre el Centro Histórico y Centra Norte.”⁶³

“Es una instalación moderna, segura y cómoda con áreas comerciales, servicio, comida y entretenimiento, para atender a todas los visitantes.

Cuenta con una central de transferencia de rutas cortas provenientes de los municipios aledaños (Palencia, Sanarate, San José del Golfo y otros) a las distintas rutas que conectan con la zona uno y cuatro de la Ciudad de Guatemala; a la vez operan todas las compañías de transporte de la región Nororiente del país. Es un lugar cerrado, con vigilancia interna las 24 horas del día, con ambiente seguro y conveniente beneficiando

⁶¹ <http://xplorandoguatemala.com/viajes-y-turismo/centra-norte> (24/08/2015).

⁶² https://es.wikipedia.org/wiki/Centra_norte (24/08/2015)

⁶³ <http://xplorandoguatemala.com/viajes-y-turismo/centra-norte-central-de-transferencias> (24/08/2015).

a las más de 800,000 personas que visitan ese lugar. La Centra Norte cuenta con infraestructura especial para el transbordo, seguridad y comodidad, operación de 37 rutas de buses, 1,600 viajes diarios, 271 locales comerciales, servicios financieros y públicos.⁶⁴

2.4.9.2 “Misión

Ofrecer la mejor atención y un servicio de excelencia para nuestros clientes, usuarios y visitantes, mediante una innovación permanente encontrando las más amplias alternativas comerciales de productos y servicios, además entretenimiento para la familia; con altos estándares de calidad, limpieza, seguridad y comodidad.

2.4.9.3 Visión

Ser el mejor centro comercial y central de transbordo de Guatemala, en donde se vivan experiencias únicas, elevando la calidad de vida de nuestros clientes con las mejores ofertas de productos, marcas y servicios.⁶⁵

Dicha terminal beneficia porque reorganiza el sistema de transporte, descongestiona el tránsito vehicular, brinda seguridad, dignifica a los usuarios, brinda ambiente sano para las familias y manifiesta creciente potencial para el comercio.

2.5 Programas actuales de prevención de accidentes

De enero a diciembre de 2013 el “Departamento de Secretaria General, quien tiene a su cargo el control de la fluidez y trámite de los expedientes administrativos que ingresan a

⁶⁴ <http://centranorte.com.gt/historia> (24/08/2015).

⁶⁵ *Ibid.*

la Dirección General de Transporte, relacionados con solicitudes de transporte extraurbano, reforzó el trabajo en el área de renovación de licencias, por lo cual se logró realizar 951 modificaciones y renovaciones de licencias de transporte extraurbano de pasajeros y se autorizaron 73 líneas nuevas.

El Departamento de Control quien tiene como función principal el control sobre exceso de pasajeros en los autobuses, exceso en el cobro de tarifas, itinerarios y observación del estado de los vehículos, logró durante el año 2013, realizar 495 operativos, en puntos estratégicos en toda la República. Cabe resaltar que se efectuaron patrullajes permanentes con la Policía Nacional Civil y la Dirección General de Protección y Seguridad Vial, imponiendo boletas de aviso de requerimiento de pago y citación, impuestas por infracciones al Reglamento de la Dirección General de Transportes, con apoyo de la Policía Nacional Civil y la Dirección General de Protección y Seguridad Vial.

Para la época de Semana Santa, se llevó a cabo el Plan preventivo: Semana Santa Segura, actividad a través de la cual se obtuvieron resultados positivos pues no se presentaron percances de consideración.

También se ejecutó el Plan Navidad Segura, en donde se realizaron patrullajes en conjunto con inspectores de la Dirección General de Transportes, Agentes de la Policía Nacional Civil de Transito y de la Dirección General de Protección y Seguridad Vial.⁶⁶

Los resultados de la Dirección General de Protección y Seguridad Vial de los operativos en las carreteras, "Es el incidir en la reducción de los accidentes en los puestos fijos de control. Ha realizado patrullajes de control, regulación y dirección del tránsito en las carreteras asignadas, especialmente en las principales rutas de acceso a la Ciudad de Guatemala, ya sea por exceso de velocidad, conducirse en contra de la vía, no respetar las señales de tránsito, exceso de pasajeros y otros que ponen en peligro la seguridad de peatones, pasajeros y conductores de los vehículos que circulan en la vía.

⁶⁶ Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, **Memoria de labores 2013-2014**, pág. 53.

Se imponen infracciones de la Dirección General de Transportes a pilotos del Transporte Extraurbano, por brigadas que fueron capacitados y nombrados como Inspectores de la Dirección General de Transportes, por faltas o delitos establecidos en el Reglamento de Servicio de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera. Se realizan actividades operativas extraordinarias, con el fin de brindar asistencia y seguridad vial a los usuarios de las carreteras del país (peatones, pilotos y pasajeros), en fechas festivas, tales como: Semana Santa, fiestas agostinas, fiestas patrias, fiestas de fin de año, entre otras.

Se ha capacitado aproximadamente a un 1% del total de la población guatemalteca, el programa de educación y seguridad vial, se ha tenido participación en la capacitación de niños y jóvenes estudiantes, de pilotos de transporte y personal de otras instituciones, con el fin de promover conductas seguras a los usuarios de las carreteras, así como el uso adecuado de la vía pública. Durante el año 2012 se sirvió talleres de educación y seguridad vial mediante los que se benefició a 26,553 personas de todas las edades, etnias y sexos, superando en un 39.75% la meta estimada de 19,000 personas a beneficiar con este servicio.⁶⁷

La Dirección General de Protección y Seguridad Vial "Cubre actualmente el 30% de carreteras del territorio nacional, equivalente a un total de 305 kilómetros, en un margen aproximado de 60 kilómetros de carreteras atendidas en las rutas siguientes:

- a. CA-09 sur del kilómetro 10, ingreso a la Central de Mayoreo zona 12 de la ciudad de Guatemala al kilómetro 102 de la autopista hacia Puerto Quetzal.
- b. CA-09 norte del kilómetro 7.5 en la Zona Vial de Caminos No.1 al kilómetro 84 El Rancho, El Progreso.
- c. CA-01 occidente del kilómetro 17 en el Municipio de Mixco al kilómetro 84 Tecpán Guatemala, Chimaltenango.

⁶⁷ Ministerio de Comunicaciones, **Plan estratégico institucional 2014**, pág. 42.

d. RN-10 occidente del kilómetro 30 Puente de San Lucas Sacatepéquez, al kilómetro 42 ingreso a la Ciudad de Antigua Guatemala.

e. CA-01 oriente del kilómetro 23, retorno frente a Campo Bello, al kilómetro 79 Cruce a Oratorio, del Departamento de Santa Rosa.

f. CA-02 occidente del kilómetro 62, de Escuintla, al kilómetro 84 Santa Lucia Cotzumalguapa.”⁶⁸

A pesar de lo anterior es necesario incrementar la cantidad de operativos por carretera durante todo el año, y no solamente en fechas especiales; asimismo, las capacitaciones deben ser constantes y no pretender que realizando una campaña, los niños, los jóvenes estudiantes y pilotos de transporte adquieran un verdadero espíritu de conciencia, respeto y cultura de educación vial. La Dirección General de Transporte debe reunir esfuerzos, entre todas las instituciones relativas al transporte y al tránsito vehicular (Dirección General de Transporte, Departamento de Tránsito de la Policía Nacional Civil, Policía Municipal de Tránsito, Dirección General de Protección y Seguridad Vial, la Superintendencia de Administración Tributaria y el Centro de Emisión de Licencias de Conducir) para cumplir a cabalidad con sus fines.

2.6 Los tipos penales en materia de seguridad de tránsito

Como parte de la prevención de hechos de tránsito y de la minimización de sus efectos, dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco en materia penal, de acuerdo al principio de legalidad se hayan regulado lo relativo a las acciones u omisiones consideradas como delito, relativo a la seguridad de tránsito en el transporte extraurbano, asimismo las disposiciones catalogadas como infracciones al reglamento para la prestación del servicio público de transporte extraurbano. En el caso de los delitos la consecuencia es

⁶⁸ Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Plan operativo anual 2013, pág. 29.

la imposición de una pena, para el caso de las infracciones acarrea la imposición de una sanción administrativa.

2.6.1 Responsabilidad de conductores cometidos por pilotos del transporte colectivo

El Código Penal guatemalteco Decreto número 17-73 preceptúa en el libro segundo, el título referente a los delitos contra la vida y la integridad de la persona, encontrándose en el capítulo octavo en los Artículos 157 sexto párrafo y 157 bis, cuatro tipos penales sobre responsabilidad de conductores cometidos por pilotos del transporte colectivo, descritos de la manera siguiente:

El primer caso establece que el sujeto activo se halle bajo los efectos de bebidas alcohólicas o fermentadas, fármacos, drogas o estupefacientes al momento de conducir un vehículo.

El segundo caso, el conductor maniobra el vehículo con impericia (Falta de experiencia o habilidad), imprudencia (Falta de precaución para prevenir algún daño) o negligencia (Falta al debido cuidado) y como consecuencia de tal actitud pone en peligro la vida de las personas, su integridad o los bienes de éstos. Para los casos anteriores, la sanción a imponer es de multa de 100 a 2 000 quetzales y privación de la licencia de conducir de seis meses a seis años.

El tercer caso, el piloto de transporte colectivo, maniobra el vehículo sin licencia de conducir autorizada. La sanción será con prisión de seis meses a un año y multa de 3 000 a 5 000 quetzales.

El cuarto caso, el propietario o responsable de la empresa, emplea conductores sin licencia de conducir autorizada. La sanción será con prisión de uno a dos años y multa de 6 000 a 10 000 quetzales.

2.6.2 Homicidio culposo por pilotos de transporte colectivo

El Artículo 127 del Decreto número 17-73 Código Penal complementa lo relativo a los delitos de la seguridad del tránsito. El homicidio culposo, tipifica un resultado de mayor gravedad, siendo la muerte de una persona, no causada de propósito por el agente, bajo dos posibilidades.

La primera, conducir el vehículo bajo influencia de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas o estupefacientes, que afecten la personalidad del piloto. La segunda, conducir el vehículo con temeridad o impericia manifiestas o en forma imprudente o negligente. En ambos casos la sanción será con prisión de 10 a 15 años.

El Artículo cuatro de la Ley Preventiva de Hechos Colectivos de Tránsito regula un tercer caso por homicidio culposo por el propietario, representante legal o responsable del buen funcionamiento del vehículo, cuando del peritaje realizado, resulte el deficiente funcionamiento del mismo.

2.6.3 Lesiones culposas por pilotos de transporte colectivo

El Artículo 144 del Código Penal define lesiones como el acto de causar a otro, daño en el cuerpo o en la mente, sin intención de matar.

En el caso del Artículo 150 del Código Penal, el piloto de transporte colectivo incurre en el delito de lesiones culposas al conducir el vehículo bajo influencia de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas o estupefacientes, que afecten su personalidad o en cualquier situación que menoscabe o reduzca su capacidad mental volitiva o física, (Como el uso del celular al conducir). La pena es de prisión de cinco a nueve años.

El Artículo cuatro de la Ley Preventiva de Hechos Colectivo de Tránsito regula las lesiones culposas cometido por el propietario, representante legal o responsable del buen funcionamiento del vehículo, cuando del peritaje realizado, resulte el deficiente funcionamiento del mismo.

2.6.4 Encubrimiento propio

La negativa del propietario de vehículos de transporte colectivo a proporcionar el expediente del piloto involucrado en un hecho de tránsito (Fotocopia legalizada de la licencia de conducir, del Documento Personal de Identificación, certificación de la partida de nacimiento, fotografía reciente del conductor, constancia o declaración jurada de la vivienda del piloto) al Ministerio Público, encuadra en el delito de encubrimiento propio, de acuerdo al Artículo dos de la Ley Preventiva de Hechos Colectivo de Tránsito.

2.6.5 Infracciones al Reglamento del Transporte Extraurbano y al Reglamento de Tránsito

Son disposiciones prohibitivas reguladas en el reglamento para la prestación del servicio público de transporte extraurbano, Acuerdo Gubernativo número 535-2013, que en caso de incurrir en alguna de estas la sanción podría ser multa, suspensión de la licencia hasta seis meses o la cancelación de la licencia, de acuerdo a los Artículos 55, 55 bis y 58. Para el caso del Reglamento de tránsito las sanciones por infracciones podrían ser multa o la cancelación de la licencia, de conformidad con los Artículos 180 al 192.

2.7 Análisis del Acuerdo Gubernativo número 535-2013

Con la finalidad de mejorar y actualizar la prestación del servicio público de transporte extraurbano y el servicio especial exclusivo de turismo, agrícola e industrial, el Organismo Ejecutivo ha emitido el Acuerdo Gubernativo número 535-2013, que contiene reformas al Acuerdo Gubernativo número 225-2012 de fecha 14 de septiembre de 2012.

Dicho acuerdo entró en vigencia el 28 de diciembre del año 2013; específicamente contiene 25 Artículos reformados (Dos, cinco, 10, 12, 19, 20, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 34, 36, 37, 38, 40, 42, 45, 47, 55, 57, 58, 70 y 71), nueve adiciones (25 Bis, 55 Bis, 60 Bis, 61 Bis, 61 Ter, 61 Quater, 61 Quinquies, 61 Sexies, 73 Bis y 73 Ter) y el Artículo 43 derogado.

El contenido del reglamento se halla organizado de la siguiente manera:

- a. Clasificación de transporte extraurbano de pasajeros por carretera.
- b. Cambio de categoría de transporte.
- c. Requisitos para obtener la licencia emitida por la Dirección General de Transporte, para prestar el servicio de transporte extraurbano.
- d. Emisión de la documentación que autoriza al solicitante a prestar el servicio público de transporte extraurbano.
- e. Requisitos para la renovación de la licencia.
- f. Autorización de las solicitudes de cesión de licencias.
- g. Requisitos para licencia de servicio exclusivo para trabajadores agrícolas e industriales.
- h. Condiciones para la obtención de licencia para servicio exclusivo de turismo.
- i. Vigencia y renovación de licencia para servicio exclusivo de turismo.
- j. Suspensión de la licencia y los medios de oposición.
- k. Causales de cancelación de licencia.

- I. Oposición de los porteadores que prestan el servicio en la misma ruta solicitada, para el otorgamiento de la licencia al solicitante.
- m. Permisos temporales a los porteadores sobre las licencias vigentes ya autorizadas.
- n. La tarifa del pasaje establecida por la Dirección General de Transporte mediante el Acuerdo Ministerial del Ministerio de Comunicaciones, quien fija la base de cálculo.
- ñ. Modificación de horarios, tarifas e itinerarios por la Dirección General de Transporte.
- o. Prestación del servicio con vehículo suplente de la propiedad del porteador.
- p. Aumento del número de unidades al servicio autorizado.
- q. Infracciones que se han agregado, específicamente, el no portar la calcomanía con el número de licencia y tarjeta de operación, en la parte frontal derecha del vidrio del vehículo, debiendo contener un código de barras siendo sancionado su omisión por el valor de Q.5,000.00; y el incumplimiento del registro de pilotos, misma que es sancionada por el valor de Q.5,000.00.
- r. La posibilidad de los porteadores o cualquier persona individual o jurídica de presentar denuncia, por conocimiento de un acto de infracción o incumplimiento en la prestación del servicio de transporte extraurbano de pasajeros por carretera; y
- s. Capacitación y registro de los pilotos.

2.7.1 Capacitación y registro de pilotos

El Artículo 37 adiciona el Artículo 73 ter, con el texto siguiente:

Los porteadores de forma obligatoria tienen como plazo máximo el uno de septiembre de 2015 para registrar a los pilotos a su cargo en la Dirección General de Transportes, acompañando un memorial con los siguientes requisitos:

- a. Datos personales del piloto
- b. Fotocopia legalizada del Documento Personal de Identificación del piloto
- c. Carencia de antecedentes penales
- d. Carencia de antecedentes policíacos



e. Certificado por el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) que acredite que el piloto cursó y aprobó el curso sobre el conocimiento del reglamento de tránsito, señalización vial y respeto a los usuarios

Del Artículo anterior surgen varias cuestiones a establecer

2.7.2 El objeto de capacitar a pilotos

Formar y actualizar integralmente a pilotos, para el mejor desempeño de la actividad laboral; demostrando mayor capacidad en las tareas diarias, ser menos propenso a cometer errores costosos en su trabajo, disminución de accidentes y una excelente actitud.

2.7.3 Con relación a la cantidad de capacitaciones

El Acuerdo Gubernativo número 535-2013 establece que el piloto debe aprobar el curso sobre conocimiento del reglamento de tránsito, señalización vial y respeto a los usuarios, acreditado por el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) quien al finalizar la capacitación le otorgará un certificado. Posteriormente y para efectos de registro, el porteador enviará el certificado y otros documentos en memorial a la Dirección General de Transporte, teniendo como plazo máximo hasta el uno de septiembre de 2015. De lo anterior se infiere que la capacitación es una sola vez. El piloto debe acreditar su capacitación para ser inscrito en la Dirección General de Transporte y desempeñar su labor.

2.7.4 Del resultado de la profesionalización

Al capacitar y registrar a los pilotos se espera demostrar mayor capacidad de enfrentarse a sus tareas diarias, ser menos propensos a cometer errores costosos en

su trabajo, previniendo hechos de tránsito, generando un cambio de actitud, un mayor sentido de competencia y de conciencia; manifestando un estricto cumplimiento de las normas de tránsito.

2.7.5 Del resultado efectivo

Un buen resultado dependerá primeramente del estricto cumplimiento de la ley por parte de las entidades estatales relativas al control del transporte extraurbano (Dirección General de Transporte, Departamento de Tránsito de la Policía Nacional Civil, Policía Municipal de Tránsito, Dirección General de Protección y Seguridad Vial, la Superintendencia de Administración Tributaria y el Centro de Emisión de Licencias de Conducir) quienes tienen la potestad coercitiva de hacer cumplir a los portadores y pilotos, las disposiciones normativas de transporte y tránsito. Ya que es utópico que los gobernados o administrados de manera voluntaria acaten el fiel cumplimiento de la ley, pues como ya lo he expuesto cada año aumenta la cantidad de víctimas derivado de los hechos de tránsito.

2.7.6 Incumplimiento de registro de pilotos

Por incumplimiento de registro de pilotos el resultado será encuadrar en la infracción de comisión por omisión de las disposiciones del reglamento del transporte extraurbano, en el apartado por incumplimiento de registro a pilotos, siendo sancionado con multa de Q 5,000.00.

En conclusión, el hecho de aprobar un curso sobre el estudio del reglamento de tránsito, las causas de hechos de tránsito, como exceso de velocidad, falta de verificación o inspección de las unidades o prestación del servicio superando el número de pasajeros que fue autorizado, no es suficiente para acreditar que un piloto esté apto para brindar su servicio durante dos o más años.



Por lo que se hace necesaria la creación de una unidad o sección de capacitación dirigida a pilotos la cual formará parte del Departamento de Control de la Dirección General de Transportes, pues como vimos en el capítulo primero, dicho departamento actualmente cuenta con tres secciones, la de inspección, la de vigilancia de infracciones y la de expertaje mecánico, cuyas funciones de estos es realizar trabajo de campo, relativo a patrullajes, verificaciones oculares sobre exceso de pasajeros en los autobuses, exceso en el cobro de tarifas, itinerarios, observación del estado de los vehículos y trabajo administrativo de control y verificaciones de infracciones impuestos a pilotos.

No me refiero a que la propia unidad o sección capacite, sino, con la ayuda de otras instituciones coordinen controlen y profesionalicen a toda persona que conduzca un vehículo de transporte colectivo. Esta unidad o sección de capacitación será la encargada de registrar, supervisar y promover capacitaciones permanentes a pilotos del transporte extraurbano para que efectivamente brinden servicio de calidad y no termine en un simple requisito administrativo de registro, caso contrario continuará el irrespeto al usuario, sobrecarga en los vehículos, excesiva velocidad, cobro ilegal de tarifas por el servicio, pérdida de vidas por hechos de tránsito y constantes reformas al Reglamento para la Prestación del Servicio Público de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera y Servicio Especial Exclusivo de Turismo, Agrícola e Industrial por falta de visión de las autoridades de gobierno que solamente improvisan con la administración pública.



CAPÍTULO III

3. Capacitación de pilotos del transporte extraurbano de pasajeros

Previo a una capacitación, primero es la educación, aquí yacen las bases fundamentales de una verdadera formación ciudadana, la convivencia social, una democracia justa, un verdadero proyecto social, fundamentado en principios de equidad, solidaridad y libertad, apegados a la ley. Lo anterior se alcanzará bajo un requisito esencial; la continuidad efectiva de un programa de educación que promueva el respeto a los derechos y garantías que la ley reconoce a sus habitantes a sabiendas que los resultados que se esperan alcanzar son a mediano y largo plazo; caso contrario, estaremos ante una utopía y discursos demagógicos. En cambio, la capacitación tiende a modernizar, tecnificar, actualizar y reactivar lo que ya se ha adquirido con la educación.

3.1 Educación y su importancia

“Desde el punto de vista social, el objeto primordial de la educación, es el desarrollo pleno del ser humano preparándolo para la vida social.”⁶⁹ De ello el individuo educado crece en capacidades, experiencias y recursos tecnológicos, culturales y morales, se encuentra más facultado que antes para contribuir en la solución de problemas y si bien es cierto, la educación en nuestro país aún es defectuosa, tenemos la obligación de exigir que se cumpla a cabalidad con los programas y servicios de enseñanza; porque a una educación deficiente una sociedad deficiente. “En filosofía, educación, se ha tomado del latín la palabra educare, que quiere decir: cuidar, enseñar, criar, hacer, crecer, etc. También se le ha dado un sentido de extraer, sacar fuera y dar a luz las capacidades mentales y emocionales.”⁷⁰

⁶⁹ Lemus, Luis Arturo, *Pedagogía, temas fundamentales*, pág. 24.

⁷⁰ Editora Educativa, *Didáctica general*, pág. 69.

3.1.1 Características de la educación

De todo lo anterior, me permito indicar las siguientes características que la educación posee, de ahí su importancia porque coadyuva en el desarrollo y progreso de una sociedad. Por ello la educación es formativa, proyecta hacia el futuro, es preventiva, transmite conocimientos y experiencias, es proveedora de desarrollo, realista, progresiva, tecnificadora y humanista.

3.1.1.1 Formativa

Por ser modeladora de actitudes y habilidades durante el proceso de enseñanza, como resultado, capacita al educando en aptitudes.

3.1.1.2 Proyecta hacia el futuro

Porque la formación no es únicamente para situaciones abstractas, su campo de aplicación se dirige hacia hechos concretos de la vida cotidiana.

3.1.1.3 Preventiva

Anticipa y prepara al ser humano orientándolo a la competitividad en una sociedad cada vez más dinámica.

3.1.1.4 Transmite conocimientos y experiencias

Porque comunica modos de vida, teorías, experiencias, costumbres comprobables y aplicables, de una época y un grupo determinado.

3.1.1.5 Provedora de desarrollo

Una sociedad desarrollada, progresivamente alcanza un mejor nivel de vida, no solo económico, sino, además, refleja menos indiferencia hacia la dignidad del ser humano, manifestando moral, decoro y buenas costumbres.

3.1.1.6 Realista

Porque prepara al individuo de acuerdo a su realidad, local, regional y nacional.

3.1.1.7 Progresiva

La educación es dinámica, adaptándose a las nuevas necesidades que la sociedad cambiante exige.

3.1.1.8 Tecnificadora

Porque introduce mecanismos modernos para la realización de actividades productivas.

3.1.1.9 Humanista

Porque es necesario la convivencia armónica en sociedad, la búsqueda del bien común, el combate a la indiferencia, preparando personas para la resolución de conflictos. Por otro lado es imperante tener presente que todo ser humano es educable durante toda su vida, y todo conflicto al resolverse produce aprendizaje.

3.1.2 Principios de la educación

Parafraseando el Artículo uno de la Ley de Educación Nacional, Decreto Legislativo número 12-91 del Congreso de la República de Guatemala, la educación se fundamenta en los siguientes principios:

- a. Es un derecho inherente a la persona humana
- b. Se orienta en respetar la dignidad humana
- c. El respeto efectivo de los derechos humanos
- d. Desarrolla y perfecciona integralmente
- e. El proceso es permanente, gradual y progresivo
- f. Es formadora de una sociedad justa
- g. No discriminadora
- h. Provoca la participación de la sociedad

3.1.3 Finalidad de la educación

De acuerdo al artículo dos de la Ley de Educación Nacional, Decreto Legislativo número 12-91 del Congreso de la República de Guatemala, la educación tiene los siguientes fines:

- a. Conocer la Constitución Política de la República
- b. El respeto a los derechos humanos
- c. Preparar para la convivencia social
- d. Cultivar y fomentar cualidades morales, espirituales y cívicas
- e. Promover el respeto a la persona humana
- f. Promover el respeto a la naturaleza
- g. Fortalecer la importancia de la familia
- h. Formar conciencia crítica de la realidad guatemalteca

- i. Participación activa en la toma de soluciones de la problemática del país
- j. Promover la responsabilidad, la disciplina y la solidaridad
- k. Prevenir la discriminación

3.1.4 Educación vial

“Definimos la educación vial como toda acción educativa permanente que favorece el desarrollo de conocimientos, habilidades, hábitos de comportamiento, valores y actitudes que mejoran el comportamiento del peatón, viajero o conductor con el fin último de reducir la tasa de accidentalidad.

Ha sido ampliamente demostrado que la educación vial es la mejor base y la mejor garantía de la seguridad vial futura. De hecho, en las últimas décadas y desde el ámbito mundial, la educación ha sido considerada como una solución milagrosa.

Por otra parte, la educación vial, en cuanto a la temporalidad y calidad del usuario de la vía, en primer lugar, se extiende desde el nacimiento hasta la muerte. Así una primera diferenciación es que mientras la educación vial afecta a todo usuario de la vía (pasajero, peatón, conductor, etc.), la formación afecta al usuario que asume el rol de conductor. En este sentido la educación vial se alargará a lo largo del ciclo vital. De hecho una de las características inherentes a la educación vial es que se trata de un proceso continuo.”⁷¹

En principio el problema de nuestro país, es la carencia de un sistema formal de educación vial “Los únicos que reciben educación vial son los elementos encargados de seguridad de tránsito, y al respecto es necesario aclarar que, regular es con carácter general, ajustar, reglar o poner en orden una cosa.”⁷²

⁷¹ Alonso, Francisco, **Formación y educación vial**, pág. 27.

⁷² Morales García, Rolando Alberto, **Tesis El Incumplimiento a las verificaciones de vehículos del transporte extraurbano contenidos en la ley de transportes, por ausencia de coercibilidad y la necesidad de implementarlas**, pág. 57.

Para el sector educativo dividido en cuatro niveles básicos, (Preprimaria, primarios, básicos y diversificados) y de acuerdo al currículum nacional base, el nivel preprimaria imparte el tema el paso de cebras, el nivel primario, el tema señales de tránsito, para los niveles básico y diversificado no existe algún contenido relativo a la educación vial.

Por otro lado, la mayoría de pilotos, han recibido su formación vial básica en una autoescuela, sea por amigos o parientes, misma que no garantiza la conducción segura y propensa a la comisión de hechos de tránsito.

Es decir, una persona adquiere algún conocimiento de educación vial (Señales y regulación del tránsito), únicamente al acudir a obtener su licencia para conducir, debido a que es un requisito, cuando este debió haber iniciado en las aulas y más aún en los niveles básico y diversificado, ya que la mayoría de señoritas y jóvenes entre las edades de 14 y 17 años aprenden a manejar. "Por su parte el oficial segundo de Emixtra, Luis Catalán, resaltó la importancia de conducirse por la vía pública con responsabilidad, sea como peatón pasajero o conductor, ya que las cifras de mortalidad por hechos de tránsito es alarmante, donde jóvenes de 15 a 29 años ocupan el primer lugar."⁷³ Pero se debe tomar en cuenta, que no es lo mismo aprender u obtener experiencia en maniobrar un vehículo automotor propiamente que manifestar una actitud de respeto, responsabilidad y cortesía hacia los demás pilotos y peatones, circunstancia que dificulta en Guatemala y que en consecuencia, defino que las personas saben manejar pero no conducir un vehículo automotor.

Pese a lo anterior el Decreto Legislativo número 132-96 Ley de Tránsito que proviene del año 1996 en su Artículo 46 ya contemplaba el programa de educación vial por intermedio del Departamento de Tránsito de la Dirección General de la Policía Nacional Civil del Ministerio de Gobernación, que en su parte conducente indica que coordinará con entidades públicas o privadas a nivel nacional, departamental y municipal, las políticas, programas y proyectos de educación vial que serán incorporados en tres

⁷³ <http://www.transito.gob.gt/noticias/actualidad/> (27/07/2015).

sectores, el educativo formal el educativo informal y el de capacitación superior. Ya han transcurrido 18 años desde que entró en vigor este Decreto, los esfuerzos siguen en pie a pesar de la tasa de hechos de tránsito registrados la cual va en aumento tal como se planteó en el capítulo anterior. "El informe 2014-2015 presenta los programas realizados para la sensibilización sobre la importancia de la educación vial siendo estos:

a. El Departamento de Tránsito de la Policía Nacional Civil, realizó la 80 reunión de unificación de Policías Municipales, con el objetivo de fortalecer capacidades técnicas de las diferentes Policías Municipales de Tránsito de las 60 delegaciones a nivel nacional.

b. Jornadas de capacitación en coordinación con el Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad (CONADI) lo que contribuye directamente en una mejora a la atención de los ciudadanos.

c. Constante capacitación a las Policías Municipales de Tránsito en todo el país para realizar las acciones necesarias para lograr contener, reducir y controlar el tránsito en cada jurisdicción.

d. Curso de profesionalización de conductores de transporte colectivo dirigido a 250 pilotos de la ruta a Sacatepéquez inaugurado en el salón municipal de Ciudad Vieja, Sacatepéquez para la reducción de hechos de tránsito, durante 20 horas adquiriendo conocimientos sobre el área legal, humanística, aspectos de seguridad vial, área administrativa y mecánica, cursos impartidos por capacitadores especialistas en cada área.

e. Creación de patrullas escolares a nivel nacional, alumnos de seis centros educativos de Chimaltenango, entre las edades de 10 a 13 años y cursan los grados de cuarto, quinto y sexto primaria; iniciaron la primera fase de capacitación para conformar la segunda promoción de patrulleros escolares a nivel nacional, como parte de la estrategia de seguridad vial nacional que desarrolla el Departamento de Tránsito.

f. Curso de profesionalización de conductores de transporte colectivo dirigido a 75 pilotos de la ruta de San José Pinula a la Ciudad de Guatemala y áreas aledañas.

g. Entrega de 30 guías para docentes de educación vial a maestros de centros educativos públicos del municipio de Mixco que también recibieron la capacitación sobre temas viales, sobre los cuales está enfocada la guía, y que deben de ser incluidos en las clases que los maestros desarrollen en las aulas, con el fin de crear en los niños el hábito de ser un conductor responsable.

h. La realización del tercer concurso nacional de dibujo sobre educación y seguridad vial, a alumnos del nivel primario y básico.

i. Joel Marroquín, de la sección de Educación Vial de Tránsito, indicó que en el municipio de Fraijanes se realizó un acto simbólico del inicio de las capacitaciones, con la entrega de las guías para docentes; simultaneo a esto, en otros 24 municipios a nivel nacional, los instructores de PMT también iniciaron con las capacitaciones, las cuales tienen como fin la introducción del curso de educación vial como eje transversal en el pensum de estudios de los alumnos.

j. Inauguración de la feria vial nacional que el Departamento de Tránsito promueve a nivel nacional, con el objetivo de inculcar a la población las normas básicas de educación y seguridad vial desde la niñez, por medio de actividades lúdicas.⁷⁴

Posteriormente el 12 de junio del año 2014, de urgencia nacional entró en vigencia el Decreto Legislativo número 15–2014 Ley Preventiva de Hechos Colectivos de Tránsito. En coordinación con el Ministerio de Educación, el Departamento de Tránsito de la Dirección de la Policía Nacional Civil y la Dirección General de Transportes del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, queda formalmente regulado el sistema de educación vial, para el sector educativo, quedando en su Artículo ocho de la manera siguiente:

⁷⁴ *Ibid.*

“Educación vial. El Ministerio de Educación tomará las provisiones necesarias para impartir educación vial en el sistema educativo nacional, incluyendo las normas de cortesía y seguridad de conductores y peatones. El mismo Artículo impone el recibir el curso de relaciones humanas y de atención al público para aspirantes a obtener licencias tipo “A” y “B”. Así también la obligación de los aspirantes a obtener las licencias de conducir tipo “A” y “B”, de recibir cursos de educación vial y de relaciones humanas, especialmente de atención al público, los cuales serán impartidos por el Departamento de Tránsito de la Dirección General de la Policía Nacional Civil o la Dirección General de Transportes del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda”

A mi opinión derivado del Artículo anterior los programas de seguridad vial deben desconcentrarse para llegar a todos los centros educativos del país, si bien es cierto, se hallan realizando programas, no se ha llegado a todos los sectores de la sociedad guatemalteca. Se cubre ciertos sectores y se descuidan otros, y cuando estos otros son atendidos, los primeros ya han olvidado lo transmitido, de ahí lo importante de la continuidad año con año sobre programas de seguridad y educación vial, es decir, el sistema debe ser desconcentrado y sincrónico.

Se ha cumplido un año desde la entrada en vigencia del Decreto Legislativo número 15-2014 y hasta la fecha no existe ninguna disposición del Ministerio de Educación que ordena la inmediata implementación de los temas en materia de seguridad vial, no cabe duda que al paso que vamos esto quedará como derecho vigente no positivo.

3.2 Capacitación

“Mundialmente se reconoce que la aplicación de estrategias de capacitación permite incrementar los niveles de la competitividad de las economías, la mejora en la eficacia y eficiencia de sus productos y servicios, así como la mejora en la calidad de vida del ser humano en general.”⁷⁵

⁷⁵ www.intecap.edu.gt (29/07/2015).

Para justificar la necesidad de implementar un programa de capacitación, existen elementos externos que inciden en el rendimiento, productividad y calidad del servicio que brindan los trabajadores y que ofrece la empresa. Previamente y con el propósito de identificar al personal que requiere capacitación, es necesario hallar la causal que notoriamente manifiesta deficiencia a través de un estudio exhaustivo. Lo anterior, para estimar la necesidad de implementar el programa de capacitación fundamentado en los postulados siguientes:

- a. "Determinar si las dificultades se localizan en los trabajadores o en la organización,
- b. Identificar las áreas prioritarias de atención,
- c. Reconocer en el personal las carencias de conocimiento y habilidades,
- d. Reconocer en el personal la falta de un reforzamiento de sus actitudes, que repercuten en el desempeño laboral,
- e. Tiempo demasiado prolongado para ejecutar los trabajos,
- f. Aumento en la tasa de accidentes,
- g. Aumento en demoras, disputas o quejas de clientes, y
- h. Definir necesidades de capacitación, tanto presentes como futuras, éstas últimas atendiendo posibles cambios en la empresa."⁷⁶

Identificada la problemática de cada nivel ocupacional, será posible realizar una apreciación de datos que estimen fortalezas, debilidades y oportunidades que ofrece la empresa y todos sus miembros. Posterior a ello y mediante formulación de posibles soluciones, continúa la etapa de preparación de planes y programas indicando modo, lugar, forma, tiempo, inversión dineraria e impacto que este causará a corto, mediano y largo plazo, en beneficio de la propia empresa y sus colaboradores; seguidamente la ejecución de lo planificado que es la puesta en marcha del conjunto de actividades organizadas para la sensibilización y mejoramiento del rendimiento productivo. Finalmente, la supervisión para la verificación de los resultados y la estimación sobre la necesidad de la continuidad o no del programa de capacitación, la cantidad de veces y el momento prudente a realizarlas, sea en bimestres, trimestres o semestres, etc.

⁷⁶ www.forodeseguridad.com/artic/rrhh/.htm (27/07/2015).

3.2.1 Definición

“La capacitación es considerada como un proceso a corto plazo, en que se utiliza un procedimiento planeado, sistemático y organizado, que comprende un conjunto de acciones educativas y administrativas orientadas al cambio y mejoramiento de conocimientos, habilidades y actitudes del personal, a fin de propiciar mejores niveles de desempeño compatibles con las exigencias del puesto que desempeña, y por lo tanto posibilita su desarrollo personal, así como la eficacia, eficiencia y efectividad empresarial a la cual sirve.”⁷⁷

Los elementos importantes son:

- a. Proceso a corto plazo
- b. Un programa de actividades organizadas
- c. Cambio y mejoramiento de habilidades
- d. Eficiencia y efectividad empresarial

“Capacitación o desarrollo de personal, es toda actividad realizada en una organización respondiendo a sus necesidades que busca mejorar la actitud, conocimiento, habilidades o conductas de su personal.”⁷⁸

Los elementos importantes son:

- a. Desarrollo personal
- b. Responde a necesidades para los trabajadores y la empresa
- c. Busca mejorar actitudes, conocimientos y habilidades

⁷⁷ www.academia.edu/capacitacion_laboral. (29/07/2015).

⁷⁸ www.forodeseguridad.com/artic/rrhh/.htm (27/07/2015).

“La capacitación es un proceso a través del cual se adquieren, actualizan y desarrollan conocimientos, habilidades y actitudes para el mejor desempeño de una función laboral o conjunto de ellas.”⁷⁹

Los elementos importantes son:

- a. La actualización de conocimientos, actitudes y habilidades**
- b. Responde a necesidades para los trabajadores y la empresa**
- c. Mejoramiento del quehacer laboral**

De acuerdo al Artículo dos del Decreto Legislativo número 17-72 Ley Orgánica del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP). Se entiende por capacitación de los recursos humanos: “El aprendizaje, adiestramiento, formación profesional y perfeccionamiento de los trabajadores del país, en las diversas actividades económicas y en todos los niveles ocupacionales; utilizando medios para el logro de tal finalidad: Los estudios, métodos, labores, normas técnicas y disposiciones legales que conduzcan al mejor aprovechamiento de los recursos naturales, financieros y humanos, con miras a obtener un mayor rendimiento de la producción, con menor esfuerzo, reducción de tiempo y de costos.”

Por consiguiente, debe considerarse la capacitación, como un conjunto de actividades organizadas, continuas y permanentes para desarrollar, mejorar y actualizar el desempeño laboral (Conocimientos, habilidades, actitudes previamente adquiridos) de los trabajadores, la visión, misión y objetivos de los propietarios de la empresa; para mejorar la calidad del servicio hacia los usuarios, clientes o consumidores, incrementando el nivel de producción y mejorar las ganancias.

Un programa de capacitación debe ser planificado indicando los objetivos que se pretenden alcanzar, el contenido a transmitir, las actividades a realizar e indicadores de logro para la verificación efectiva del cambio que se halla notado posterior a la

⁷⁹ **Ibid.**

capacitación. Es continuo por la constancia con la que debe realizarse, es permanente, de acuerdo a las necesidades de realimentación que necesiten los trabajadores.

3.3 Importancia

A mi criterio la capacitación es significativa porque mejora el desempeño laboral evitando el quehacer tedioso y rutinario. Incide en cuatro aspectos claros siendo: el de productividad, trabajo de calidad, de seguridad y preventivo.

3.3.1 Productividad

Significa ser productivo, es decir, la persona es útil en el trabajo que desempeña por realizarlo correctamente.

3.3.2 Trabajo de calidad

Es el trabajo con excelencia, realizado con diligencia, prudencia y responsabilidad, es el perfil necesario para todo trabajo a desempeñar.

3.3.3 Seguridad

Al capacitar se tiene la certeza de una correcta organización de la empresa de sus colaboradores, enfocados en atender las necesidades para mejorar el servicio que prestan.

3.3.4 Preventivo

Porque advierte con anticipación un eventual suceso susceptible de causar un daño o perjuicio, de modo que dispone evitar inconvenientes o dificultades en el trabajo. Por ello como lo establece el Decreto Legislativo número 17-72 Ley Orgánica del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) en su Artículo uno, el Estado declara de beneficio social, interés nacional, necesidad y utilidad pública, la capacitación de los recursos humanos y el incremento de la productividad en todos los campos de las actividades económicas. Aunando el cuarto considerando del mismo cuerpo normativo donde justifica que el aprendizaje, adiestramiento, formación profesional y perfeccionamiento de los recursos humanos, son condiciones indispensables para el desarrollo de las actividades agropecuarias, industriales, comerciales, de servicios y de cualquier otro campo de la actividad económica nacional, por medio de una acción conjunta y coordinada del sector público y del sector privado.

3.4 Ventajas y finalidad de la capacitación

Para lograr un aprendizaje significativo la capacitación tiene incidencia en varios aspectos como: "Productividad, calidad, salud y seguridad, dimensión psicológica y desarrollo personal."⁸⁰

3.4.1 Productividad

Consiste en darles los conocimientos, actitudes y habilidades que requieren para lograr un desempeño óptimo, que les permitan enfrentarse en las mejores condiciones a sus tareas diarias.

⁸⁰ www.academia.edu/capacitacion_laboral (29/07/2015).

3.4.2 Calidad

Cuando los trabajadores están mejor informados acerca de los deberes y responsabilidades de sus trabajos, cuando tienen los conocimientos y habilidades labores necesarios, son menos propensos a cometer errores costosos en el trabajo.

3.4.3 Salud y seguridad

Una adecuada capacitación ayuda a prevenir accidentes industriales, mientras que en un ambiente laboral seguro puede conducir actividades más estables por parte del empleado.

3.4.4 Dimensión psicológica

La capacitación genera un cambio de actitud, tanto para sus relaciones personales como laborales, además, mejora su grado de motivación, de seguridad en sí mismo, el nivel de autoestima, etc.

3.4.5 Desarrollo personal

Les da a los participantes una opción más amplia de conocimientos, mayor sentido de competencia y de conciencia.

Las ventajas al ser capacitado son las siguientes:

- a. El cúmulo de conocimientos, métodos y técnicas adquiridos benefician en la productividad en el trabajo y la formación propia del ser humano, dotándolo de superación personal.
- b. El entrenamiento y la actualización ofrecen mayor posibilidad de adquirir empleo.

- c. La capacitación reactiva los conocimientos en los empleados más antiguos evitando la rutina.
- d. Actualiza a los empleados y a la empresa en diferentes y crecientes áreas de la oferta y la demanda de los diversos servicios en el mercado.
- e. Crea mejor imagen y prestigio para la empresa
- f. Eleva la moral y el espíritu de los empleados
- g. Mejora la calidad en el trabajo
- h. Genera competitividad, progreso y desarrollo en el servicio a prestar
- i. Mejora el trato hacia el cliente, usuario o consumidor
- j. Ayuda a controlar el estrés en el trabajo a través de la organización del cargo a desempeñar.

3.5 Instituto Técnico de Capacitación y Productividad

Designado por sus siglas como INTECAP, “Se creó por iniciativa del sector empresarial guatemalteco para ser responsable de la formación profesional en el país y asistir técnicamente a dicho sector, con el fin de incrementar la productividad en el país”.⁸¹

De conformidad al Artículo tres de la Ley orgánica, Decreto Legislativo número 17-72, se constituyó como el órgano técnico especializado que actúa por delegación del Estado, como entidad descentralizada, técnica, no lucrativa, patrimonio propio, fondos

⁸¹ Plan Estratégico del INTECAP 2011-2015, pág. 23.

privativos y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, operando dentro de las prescripciones de la ley.

Sus actividades son coordinadas con la política general del Estado por conducto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, como órgano competente y de comunicación con el Ejecutivo para señalar los lineamientos de la política gubernativa en lo que se refiere al aprendizaje, adiestramiento, formación profesional y perfeccionamiento de los recursos humanos.

El Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), fue creado mediante el Decreto Legislativo número 17-72 del Congreso de la República de Guatemala, de fecha 26 de abril de 1972. "Fue creado con la misión de:

- a. Incrementar la productividad laboral, empresarial y nacional
- b. Desarrollar los recursos humanos del país y perfeccionamiento de los trabajadores en las diversas actividades económicas y en todos los niveles ocupacionales
- c. Colaborar con las entidades que promueven el desarrollo social y económico del país en el campo de su competencia."⁸²

3.5.1 Objetivos y funciones

El Artículo cinco del Decreto Legislativo número 17-72 expresa los siete objetivos que busca realizar el INTECAP.

- a. Constituir el organismo técnico especializado del Estado, al servicio de la Nación y con la colaboración del sector privado para el desarrollo de los recursos humanos y el incremento de la productividad, sin perjuicio de las labores que realizan otros organismos y dependencias estatales en estos campos y otros afines.

⁸² *Ibid*, pág. 24.

b. Colaborar con los planes de desarrollo del gobierno en la consecución de las metas de formación y capacitación de la mano de obra.

c. Constituir un vehículo de armonía entre el sector privado y el público, propiciando una relación de trabajo y una cooperación más estrecha entre ambos sectores, en las materias que le compete.

d. Promover y fomentar el incremento de la productividad, en todos sus aspectos y niveles, y atender al desarrollo de los recursos humanos.

e. Prestar la asesoría u orientación necesaria a entidades análogas, para mantener en ellas un alto grado de efectividad y coordinación.

f. Colaborar con las entidades que promueven el desarrollo económico social del país como organismo especializado en el incremento de la productividad y en la capacitación de los recursos humanos.

g. Emitir opinión y proporcionar asesoría al gobierno de la República y a las entidades privadas en el campo de los objetivos, funciones y actividades que esta ley le asigna, cuando le sea solicitada.

3.5.2 Actividades que realiza el INTECAP

De conformidad con el Artículo seis del Decreto Legislativo número 17-72 las actividades que desarrolla el INTECAP están organizadas en 11 aspectos.

3.5.2.1 Con relación a los recursos humanos

a. Estudios cuantitativos y sistemáticos de las necesidades de adiestramiento de los trabajadores, para establecer el déficit de mano de obra calificada, en los diversos

niveles de los sectores agrícola, industrial, comercial y de servicios, y sus requerimientos futuros; así como de los medios existentes o necesarios para remediar dicho déficit.

b. Programas de capacitación con énfasis en la formación profesional acelerada, de acuerdo a un orden de prioridades, para capacitar fundamentalmente a los trabajadores del nivel primario y en especial a aquellos que carezcan de ocupación.

c. Programas de actualización y de perfeccionamiento en todos los niveles de trabajo, inclusive becas y viajes de investigación y de estudio.

d. Las condiciones en que se realice serán acordadas voluntariamente entre el instituto y la empresa que preste su colaboración.

3.5.2.2 Con relación a las empresas

Ayuda o asesoría técnica, investigación en administración científica, en diferentes tipos de programas; facilitar a las empresas los servicios de sus técnicos y expertos para efectuar estudios e investigaciones relacionadas con la productividad, organización científica, y la capacitación laboral, inclusive pruebas psicotécnicas y de aptitud.

3.5.2.3 Con relación al aprendizaje

Realizar dentro de la ley, en todo el territorio nacional, actividades para el aprendizaje de menores de 18 y mayores de 14 años, no solo fuera, sino principalmente dentro de la empresa y contando con su anuencia, creando, instalando, equipando y operando los centros necesarios.

3.5.2.4 En relación a la seguridad e higiene laborales

Enseñar los principios y adiestrar en las técnicas de la prevención de accidentes a los trabajadores y a los patronos, efectuando esta labor tanto dentro como fuera de las empresas, contando con su anuencia, en todos los sectores de la economía y a todos los niveles, en colaboración con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

3.5.2.5 Con relación a la venta y mercadotecnia

Contribuir a la realización de la formación técnico-administrativa en todos los niveles del personal necesario, para el fomento, planificación y realización del Mercadeo.

3.5.2.6 Con relación al nivel ocupacional medio

Organizar y desarrollar carreras técnicas cortas, en los diferentes sectores de la economía, quedando facultado el Instituto para otorgar títulos, diplomas o certificados, con plena validez legal.

3.5.2.7 Con relación al personal de la propia Institución

Labores, entrenamiento o becas que sean necesarias para formarlo al más alto grado.

3.5.2.8 Con relación al comercio y servicios

En colaboración con las entidades nacionales de fomento y promoción de las exportaciones, estudios de la demanda o de los mercados existentes o potenciales, nacionales, centroamericanos o extranjeros; medios y métodos de promoción, publicidad, exhibición y ventas; asesoría técnica, adiestramiento o preparación de personal.

3.5.3 Modalidades de desarrollo de capacitación

El INTECAP ofrece cuatro formas de brindar capacitación siendo estas:

3.5.3.1 "Formación presencial

Modalidad en la que el participante asiste a un centro de capacitación del INTECAP a recibir la capacitación completa, es decir, que recibe la formación tanto teórica como práctica en las instalaciones y talleres del INTECAP."⁸³

3.5.3.2 "Formación dual (Empresa-centro)

Modalidad en la que el participante asiste parte de su tiempo a un centro de capacitación del INTECAP a recibir la formación teórica y a desarrollar algunas prácticas, y el resto del tiempo, a trabajar en una empresa como complemento de su formación. Generalmente, el participante asiste uno o dos días por semana al INTECAP (O algunos días de semana en horario nocturno), y el resto de la semana asiste a la empresa."⁸⁴

3.5.3.3 "Formación móvil

Modalidad en la que el participante recibe la capacitación en su propia empresa o comunidad; para ello, el INTECAP asigna un instructor móvil que se traslada al lugar de la capacitación o una unidad móvil (Vehículo con equipamiento móvil)."⁸⁵

⁸³ Plan Estratégico del INTECAP 2011-2015, pág. 29.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid.

3.5.3.4 Formación a distancia

Modalidad en la que el participante no asiste a las instalaciones del INTECAP, sino que se capacita en su hogar u oficina. En esta modalidad se encuentran los programas de formación vía *e-learning* (Totalmente a distancia a través de internet) y *Blended-learning* (Formación mixta internet-presencial).⁸⁶

El servicio que presta el INTECAP es a petición del interesado pactando las condiciones y modalidades a realizarlo el artículo seis del Decreto Legislativo número 17-72 Ley Orgánica del INTECAP dispone cuando la capacitación se lleve a cabo dentro de las empresas, será con su anuencia de éste último; las condiciones en que se realice serán acordadas voluntariamente entre el instituto y la empresa que preste su colaboración.

Las actividades de ayuda o asesoría técnica, investigación en diferentes tipos de programas, productividad, organización, científica, capacitación laboral, pruebas psicotécnicas y de aptitud, las desarrollará a solicitud de las empresas.

3.5.4 Capacitación laboral de pilotos del transporte extraurbano

Tanto el Departamento de Tránsito de la Policía Nacional Civil como el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), realizan programas de capacitación para pilotos. El Reglamento para la Prestación del Servicio de Transporte Extraurbano Acuerdo Gubernativo número 535-2013 en su Artículo 37, dispone a que entidad deben acudir las empresas de transporte para recibir capacitación. Los porteadores obligatoriamente deben requerir a los pilotos que conduzcan los vehículos autorizados por la Dirección para la prestación del servicio de transporte extraurbano de pasajeros por carretera, quienes deberán ser certificados por el Instituto Técnico de Capacitación,

⁸⁶ **Ibid.** pág. 30.

luego de haber participado y aprobado el curso correspondiente, cuyo contenido mínimo deberá abarcar el conocimiento de los reglamentos de tránsito, la señalización vial y el respeto a los usuarios. Esto debido a que las principales causales de hechos de tránsito son:

- a. Inexperiencia del piloto
- b. El exceso de velocidad
- c. El consumo de bebidas alcohólicas
- d. Falta de pericia de los pilotos
- e. El desconocimiento del reglamento de tránsito
- f. Hablar por teléfono celular
- g. Pelea por el pasaje
- h. Agresividad
- i. Estrés
- j. Falta de habilidad para atender al público
- k. Exceso de velocidad
- l. Imprudencia,
- m. Fallas mecánicas
- n. Poco mantenimiento de las unidades
- ñ. Llantas lisas
- o. Sobrecarga de pasajeros

A lo anterior cabe agregar la complicidad indirecta de algunos porteadores debido a que ellos con el objeto de no ser perjudicados con bajas ganancias y para evitar la apropiación de parte sustancial del valor de los pasajes por los pilotos; encuentran como solución ponerles una cuota diaria, que deben entregar independientemente del ingreso de cada unidad. Esta idea trae como consecuencia un mayor deterioro de la calidad del servicio, ocasionando sobrecarga de los autobuses y pelea por el pasaje exponiendo la integridad de los usuarios. Para el caso de los porteadores, estos deben ser efectivamente sancionados al incurrir en las causales de infracción al reglamento de la prestación del servicio al transporte extraurbano.



En conclusión, existen dos entidades encargadas de realizar programas de educación vial; la primera, el Departamento de Tránsito de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, regulado en el Artículo 46 de la Ley de tránsito. La segunda el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), regulado en el Artículo 37 del Acuerdo Gubernativo número 535-2013. Por lo tanto, para garantizar una mayor cobertura en programas y proyectos de educación vial a nivel municipal, departamental y regional deben participar estas instituciones y no solo una como lo ha regulado el reglamento para la prestación del servicio público de transporte extraurbano.

A caso concreto podemos hacer mención de sistemas permanentes y obligatorios de capacitación entre estos: la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial Decreto Legislativo número 48-99 en el Artículo 22 que literalmente regula "Sistemas de capacitación. Se establece un sistema de capacitación y actualización para los empleados y funcionarios judiciales, el cual deberá ser permanente y obligatorio"; la Ley de la carrera judicial Decreto Legislativo número 41-99 en el Artículo 27 inciso "f" en su parte conducente regula "Son derechos de los jueces y magistrados recibir cursos de capacitación y perfeccionamiento en la función jurisdiccional"; y el Código Municipal Decreto Legislativo número 12-2002 en su Artículo 94 establece "Capacitación a empleados municipales. Las municipalidades en coordinación con otras entidades municipalistas y de capacitación, tanto públicas como privadas, deberán promover el desarrollo de esfuerzos de capacitación a su personal por lo menos una vez por semestre, con el propósito de fortalecer la carrera administrativa del empleado municipal."

Tomemos en cuenta que las capacitaciones mencionadas son dirigidas a profesionales. Si ellos son capacitados, con mayor fundamento todo piloto debería ser capacitado de forma continua, pues difícilmente presentan algún nivel profesional. Esto les ayudará a dignificar su oficio y sentará algún precedente a futuro cuando se reforme la ley de transporte y exigir a pilotos mayor preparación académica como requisito para ser contratados en el servicio de transporte extraurbano.

CAPÍTULO IV

4. Creación de la Unidad de Formación y Capacitación de Educación Vial para Pilotos del Transporte Extraurbano de Pasajeros de Guatemala, para la Prevención de Accidentes de Tránsito.

Considerando indispensable proteger y garantizar la vida, integridad y seguridad de los usuarios del transporte extraurbano y teniendo conocimiento de las principales causas que ocasionan un pésimo servicio, en aras de reducir la tasa de hechos de tránsito y, sobre todo, de víctimas mortales, con la finalidad de reeducar y actualizar a los pilotos de modo continuo y permanente, sobretodo en el respeto hacia los derechos humanos.

Evidenciando la carencia de un departamento de registro y control de capacitaciones dentro de la Dirección General de Transporte y considerando que el elemento objetivo es la prevención de daños humanos y materiales que lamentablemente convivimos en una sociedad donde se cree que todo se soluciona sancionando, como método de educación vial y que así se solucionará a futuro los conflictos entre pilotos, usuarios ayudantes y porteadores.

Considerando organizar un registro para supervisar la participación efectiva de pilotos en programas de profesionalización para restituir la dignidad del usuario antes que exigir a pilotos cuotas diarias que deben entregar independientemente del ingreso de cada unidad, que como consecuencia ocasiona competencias injustificables por carretera, conduciendo a velocidades no autorizadas, es necesario aclarar lo siguiente.

Primero el transporte es para las personas y no lo contrario; es decir, la persona tiene dignidad, es portador de un valor moral intransferible, por ello no debe tratarse a los usuarios como un medio, sino como un fin en sí mismo; elevando su calidad de vida.

Segundo bien sabido es entre los servicios públicos atendidos por particulares y regulados por el Estado destaca, por su pésima calidad, el transporte extraurbano,

debido a la ausencia de seguridad, comodidad, unidades sobrecargadas muy por encima de su capacidad, con deficiente mantenimiento y pilotos irrespetuosos.

Tercero, anualmente aumenta la dificultad para evitar y reducir estos problemas, pese a ello, varias son las soluciones puestas en marcha, verbigracia sanciones a pilotos a través de multas, suspensión de la licencia, monitoreo de buses por carreteras, verificación de mantenimiento de unidades, supervisión para prevenir sobrecarga de pasajeros, prevención de altas velocidades, verificación del seguro obligatorio para vehículos de transporte. Lamentablemente estos operativos son realizados únicamente en determinadas épocas y no continuamente durante todo el año; así mismo, la cobertura no es total debido al bajo presupuesto y poco personal de la inspección.

Ya con anterioridad ha sido dilucidado posibles soluciones entorno a la problemática del transporte mediante la formulación de tesis en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Carlos, tal es el caso de: "El incumplimiento a las verificaciones de vehículos del transporte extraurbano contenidos en la ley de transportes, por ausencia de coercibilidad y la necesidad de implementarlas, que promueve soluciones viables para las autoridades de transporte, quienes han de cumplir con su objetivo fundamental de velar por el registro, control, estado y funcionamiento de las unidades del transporte extraurbano."⁸⁷

"El garantizar el cumplimiento del pago de la indemnización asegurada a favor de los usuarios del transporte extraurbano al momento de ocurrir un accidente de tránsito; agrega que el usuario, para estar amparado por un seguro, es requisito indispensable el boleto o ticket con el cual acredite la realización del pago por la prestación del servicio de transporte, aspecto que no se cumple a cabalidad, debido que en ocasiones, muchos pasajeros no cuentan con el boleto o ticket al momento de producirse el siniestro, debido a que el piloto de la unidad no lo extiende, quedando automáticamente desprotegidos ante tal situación y sin la posibilidad de hacer efectiva la indemnización a

⁸⁷ Morales García, Alberto, **El incumplimiento a las verificaciones de vehículos del transporte extraurbano contenidos en la ley de transportes, por ausencia de coercibilidad y la necesidad de implementarlas**, pág. 95.

la que tendrían derecho en consecuencia, lesiona aún más los intereses personales de los afectados ante el acaecimiento de un accidente de tránsito.”⁸⁸

“El análisis jurídico del Acuerdo Gubernativo número 265-2001 relativo al seguro obligatorio en el transporte extraurbano de personas, expone la necesidad de ampliar la vigencia mínima de la póliza de seguro obligatorio de transporte extraurbano de personas a un año prorrogable por períodos iguales y la obligación de presentarla anualmente a la Dirección General de Transporte como condicionante para continuar brindando el servicio a los usuarios.”⁸⁹

Es muy acertado que los vehículos cuenten con un seguro contra hechos de tránsito para que en caso de un siniestro sean indemnizados los afectados. Pero vamos acaso concreto, lo importante es evitar más víctimas mortales o lesionadas y aunque la empresa cuente con seguro, el trámite para hacer efectivo la indemnización es excesivamente burocrático (Y por cierto con esto no regresan a la vida las víctimas). Si las empresas buscan entrapar un proceso de indemnización, la pregunta es ¿Es difícil prevenir tantos hechos de tránsito, instruyendo al piloto y dándole mantenimiento al vehículo?

4.1 La Unidad de Formación de Capacitación de Educación Vial, como dependencia de la Dirección General de Transporte

Lo que aún no se ha hecho y por lo cual se realiza este trabajo es proponer capacitaciones permanentes o periódicas a pilotos de manera constante y no como requisito administrativo (A pesar que estos programas ofrezcan una duración de 20 o 40 horas o, según el caso, elaboradas en dos fases de diez días cada uno) con el apoyo de la Dirección General de Tránsito, el Instituto Técnico de Capacitación, para mejorar el servicio, beneficiando con ello a más de tres millones de usuarios quienes

⁸⁸ Matzar Reinoso, Victor Manuel, **El garantizar el cumplimiento del pago de la indemnización asegurada a favor de los usuarios del transporte extraurbano al momento de ocurrir un accidente de tránsito**, pág. i.

⁸⁹ Godínez Sagastume, Javier Adonai, **El análisis del acuerdo gubernativo 265-2001 relativo al seguro obligatorio en el transporte extraurbano de personas**, pág. i.

diariamente emplean el servicio para dirigirse a su destino. Esto significa que la unidad de capacitación no es quien directamente ofrezca el programa de profesionalización, con el apoyo de otras entidades coordinar la preparación de cursos a pilotos. Cada empresa de transporte anualmente debe remitir la nómina de pilotos adjuntando la respectiva certificación expedida por la Dirección General de Tránsito o el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad. Por lo tanto, al ser programas continuos de profesionalización, el efecto será la renovación periódica, como requisito para que cada empresa continúe ofreciendo sus servicios, caso contrario encuadrar en una infracción, ser sancionado y de todas formas obligar a la empresa que incumplió a profesionalizar a sus pilotos.

Por lo tanto, dentro de la Dirección General de Transporte, debe promoverse la creación de la unidad o sección de capacitación dirigida a pilotos la cual formará parte del Departamento de Control de la Dirección General de Transportes. Esta unidad o sección de capacitación será la encargada de registrar, controlar, supervisar y promover exclusivamente programas obligatorios y permanentes de profesionalización a pilotos del transporte extraurbano.

Para lo anterior, debe reformarse el reglamento interno de la Dirección General de Transporte a través de un Acuerdo Ministerial en el sentido de crear en el departamento de control la Unidad o Sección de Formación y Capacitación de Educación Vial para Pilotos del Transporte Extraurbano de Pasajeros de Guatemala, para la prevención de accidentes de tránsito, cuya función principal sea la planificación, registro y control del programa de profesionalización a pilotos del transporte extraurbano.

Cabe agregar que un Acuerdo Ministerial pertenece a los denominados reglamentos administrativos "Por ser normas emitidas con el objeto de organizar el funcionamiento de las instituciones de la administración pública centralizada, descentralizada y autónoma." ⁹⁰ Dicho Acuerdo Ministerial quedará de la siguiente forma:

⁹⁰ Calderón M. Hugo Haroldo. *Op. Cit.* pág. 132.

4.1.1 Proyecto de reforma del reglamento interno de la Dirección General de Transporte

Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda

Acuérdese emitir el siguiente Acuerdo Ministerial de integración y funcionamiento de la Unidad de Formación y Capacitación de Educación Vial para Pilotos del Transporte Extraurbano de Pasajeros de Guatemala, para la prevención de accidentes de tránsito.

Acuerdo Ministerial

El Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

Considerando

Indispensable proteger y garantizar la vida, la integridad y la seguridad de los usuarios del transporte extraurbano; en aras de reducir la tasa de accidentes de tránsito y sobre todo, de víctimas mortales, con la finalidad de reeducar y actualizar a los pilotos de modo continuo y permanente, sobretodo en el respeto hacia los derechos humanos.

Considerando

Que al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda compete entre otras funciones, el formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico aplicable al establecimiento, mantenimiento y desarrollo del sistema de transporte, proponer para su aprobación y ejecución los instrumentos normativos relativos a los mismos, velando por su pronta, eficiente y estricta aplicación y cumplimiento, correspondiéndole asimismo el control del transporte extraurbano de pasajeros y velar porque éstos se presten en condiciones de seguridad, eficiencia y beneficio público.

Considerando

Que el elemento objetivo es la prevención de daños humanos y materiales, con el propósito de organizar un registro y control para supervisar la participación efectiva de pilotos en programas de profesionalización respaldando primordialmente la dignidad del usuario.

Considerando

Que para hacer eficiente la prestación del servicio de transporte extraurbano, se hace necesario crear dentro de la Dirección General de Transporte una dependencia que tenga a su cargo la organización y el control de capacitación a pilotos; debiéndose en consecuencia, emitir las disposiciones que tengan por finalidad reformar el Reglamento Interno número 24-75.

POR TANTO:

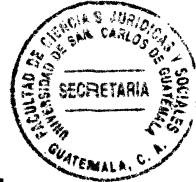
En el ejercicio de las funciones que le confiere el Artículo 194 literales a) y f) de la Constitución Política de la República de Guatemala y lo dispuesto en los Artículos 27 y 30 literal e) de la Ley del Organismo Ejecutivo.

ACUERDA

Emitir el siguiente:

Acuerdo Ministerial de integración y funcionamiento de la Unidad de Formación y Capacitación de Educación Vial para Pilotos del Transporte Extraurbano de Pasajeros de Guatemala, para la prevención de accidentes de tránsito

Artículo 1. Creación. Se institucionaliza la Unidad de Formación y Capacitación de Educación Vial para Pilotos del Transporte Extraurbano de Pasajeros de Guatemala, para la prevención de accidentes de tránsito, sección o unidad que formará parte del Departamento de Control de la Dirección General de Transportes, encargada de la



planificación, registro y control del programa de profesionalización a pilotos del transporte extraurbano.

Artículo 2. Atribuciones. A la Unidad o Sección de Formación y Capacitación de Educación Vial para Pilotos le corresponde las siguientes atribuciones:

a) Coordinar y desarrollar programas, proyectos y actividades, dirigidos a la prevención de hechos de tránsito. en conjunto con el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad y del Departamento de Tránsito de la Dirección General de la Policía Nacional Civil.

b) Promover la construcción de una cultura de protección y seguridad vial en los ciudadanos.

c) Mantener controles y registros de los expedientes de pilotos de las empresas de transporte que son capacitados, a través de la acreditación de la certificación, para garantizar la confiabilidad del servicio que prestan los pilotos.

d) Elaborar informes sobre el estado del expediente y demás correspondencia que se tramite.

e) Desarrollar programas de fortalecimiento organizacional que incluyan políticas de excelencia en la atención al usuario, asimismo reducir la tasa de accidentes de tránsito imputable a pilotos del transporte extraurbano en Guatemala.

f) Establecer estándares de desempeño, haciendo más eficiente el servicio.

g) Conceder audiencias para mantener informado a todo interesado, especialmente a los portadores, agremiados, asociados, particulares o gestores.



h) Incrementar a largo plazo la cobertura de profesionalización con la participación de la Dirección General de Tránsito de la Policía Nacional Civil, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad.

i) Organizar y planificar la participación y formación constante de pilotos en los programas de profesionalización con el auxilio de las autoridades municipales de los distintos municipios.

j) Emitir dictamen de todo expediente para prestación, renovación y cesión de la licencia de operaciones del servicio de transporte para garantizar la confiabilidad del servicio que prestan los pilotos.

Artículo 7. Jerarquía. Para efectos de subordinación jerárquica se establece que la Unidad de Capacitación dependerá del Departamento de Control.

Artículo 8. Para el efectivo cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo, la Dirección General de Transportes, por medio del funcionario de mayor jerarquía, debe designar al personal que desempeñará el cargo dentro de la Unidad de Capacitación.

Artículo 9. El presente Acuerdo empezará a regir el día siguiente de su publicación en el Diario de Centro América.

Comuníquese
Ministro de Comunicaciones
Infraestructura y Vivienda

Viceministro de Comunicaciones
Infraestructura y Vivienda

4.1.2 Beneficios de su creación

1. A mi criterio, al crearse la Unidad o Sección de Formación y Capacitación de Educación Vial para Pilotos sus beneficios serán los siguientes:

2. Es un espacio permanente para fortalecer capacidades;

3. En el desempeño del personal de transporte, mantiene el orden, la correcta conducta y disciplina;

4. Mejora la atención a los usuarios del transporte;

5. Mejora la atención a los pilotos y ayudantes;

6. Transmite conocimientos en el área legal, humanística, de seguridad vial, área administrativa y mecánica;

7. A mediano y largo plazo transforma actitudes, es decir, humaniza al piloto;

8. Desarrolla formas consientes y responsables en el oficio de la conducción de vehículo de transporte de pasajeros;

9. Desarrolla actitudes de labor más eficaz y responsable;

10. Protege la vida y la integridad física de los usuarios, pilotos y ayudantes;

11. Incentiva al piloto y ayudante;

12. Permite experimentar los efectos de diferentes tipos de comportamiento;

13. Garantiza mayor seguridad vial;

14. A largo plazo efectivo reducirá los hechos de tránsito;
15. Al aplicarse, educa indirectamente al usuario;
16. Al aplicarse, educa indirectamente al porteador;
17. Reduce los altos índices de tensión originadas por situaciones agobiantes especialmente durante el horario laboral;
18. Educa en el uso correcto del vehículo, así como la moderación del equipo de sonido;
19. Reduce costosas pérdidas económicas;
20. Refuerza los conocimientos previos;
21. Intercambio de experiencias en el desempeño laboral;
22. Que el usuario se sienta seguro que una persona que está conduciendo es responsable y que lo está tratando bien.

4.1.3 Contenido del programa de profesionalización para pilotos del transporte extraurbano

Lo siguiente es un listado de temas que sugiero para impartir a pilotos, derivado de la demanda de los usuarios los cuales son:

1. Relaciones humanas
2. Respeto al usuario
3. Carácter
4. Dominio propio del temperamento

5. Actitud frente a problemas
6. Técnica para controlar el estrés
7. Competencia por carretera
8. Servicio al incapacitado y a la persona de la tercera edad
9. Empatía con el usuario
10. Motivación en el trabajo
11. Comunicación con el usuario
12. Seguridad vial
13. Factores que provocan accidentes
14. Señalización vial
15. Índice de hechos de tránsito
16. Servicio al cliente
17. Excelencia en el servicio
18. Conocimiento de la Ley de Tránsito
19. Conocimiento del Reglamento de Tránsito
20. Conocimiento de la Ley de Transporte y su Reglamento
21. Conocimiento de otras leyes relativas al transporte
22. Mecánica elemental
23. Mantenimiento de vehículo
24. Vehículo sobrecargado
25. Contaminación auditiva
26. Administración de empresa

Considero que estos temas son para esquematizar un alto nivel de calidad y no solamente llegar a sentarse y escuchar una conferencia de veinte o treinta minutos durante diez días; o pretender que en una sesión por cuestiones de tiempo y presupuesto halla una explicación de dos o tres minutos por cada tema y para abarcar un listado de temas; es hacer trabajo de campo, es la aplicación concreta del conocimiento mediante supervisión continua. Conforme se lleve a cabo la profesionalización debe hacerse notorio un cambio efectivo en el servicio de transporte.

4.2 Competencia registral y contralora

La Unidad de Formación y Capacitación de Educación Vial conforme al inciso "c" del Artículo dos del proyecto de reforma del reglamento interno de la Dirección General de Transporte es registral por tener en su poder de forma organizada los expedientes de pilotos que paulatinamente sean tecnificados bajo un código de acceso ordenado de la manera siguiente:

- a. Datos personales del piloto
- b. Nombre de la empresa de transporte para quien labora
- c. Dirección y teléfono de la sede
- d. Certificación del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad o del Departamento de Tránsito de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, que acredita la aprobación del programa de profesionalización
- e. Fecha de inicio y finalización de la profesionalización recibida

La Unidad de Formación y Capacitación de Educación Vial es contralora porque tendrá en su poder copia de los expedientes de las empresas de transporte extraurbano, así como informe detallado de la planilla que labora en cada una, la cual deberá actualizarse periódicamente, cotejando el número de empresas que cumplan el mandato de profesionalizar a sus pilotos, caso contrario reportar lo conducente a la sección de vigilancia de infracciones del Departamento de Control de la Dirección General de Transporte para imponer la infracción correspondiente a quien omitió su obligación .

4.3 Capacitaciones periódicas a pilotos, un requisito obligatorio

Considero que para garantizar el cumplimiento de la profesionalización de los pilotos, esta deberá ser coercitiva, a través de la reforma del Acuerdo Gubernativo número 535-2013, Reglamento para la Prestación del Servicio de Transporte Extraurbano; en dos aspectos: a) el primero relativo a la adquisición y renovación de la licencia para la

prestación del servicio de transporte, en el sentido que para todo porteador interesado en adquirir la licencia de prestación del servicio deberá previamente acreditar la participación y aprobación del primer programa de profesionalización que le corresponda a sus pilotos de acuerdo a las disposiciones de la Unidad de Capacitación del Departamento de Control de la Dirección General de Transporte, posteriormente debe incorporarse a los demás programas trimestrales que ordene la unidad a fin de obtener la renovación de la licencia. Para el caso de las empresas que se encuentren en proceso de renovación deben adherirse a los programas trimestrales de capacitación.

Lo importante es reducir la tasa de hechos de tránsito y mejorar el servicio al usuario; de ahí la naturaleza de las capacitaciones constantes. Por ello todo piloto deberá participar en todo programa de profesionalización que organice la Unidad de Capacitación de la Dirección General de Transporte el cual no podrá ser menor de tres veces por año. Para efectos de registro, supervisión y control, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad o el Departamento de Tránsito de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, de oficio remitirá informe dentro del plazo de 30 días a la Unidad de Capacitación de todos los pilotos que hayan aprobado el curso. Asimismo, dentro de los 30 días del mes de noviembre de cada año los porteadores mediante memorial, deben presentar el expediente de cada piloto de su empresa a la Unidad de Capacitación.

Como segundo aspecto, regular su incumplimiento en el epígrafe de infracciones, imponiendo una sanción pecuniaria y obligando a cumplir su omisión, caso contrario cancelar su licencia si la omisión fuese dos veces reiteradas en un año.

4.3.1 Acuerdo Gubernativo

Es el reglamento jurídico bajo ésta denominación que dicta el presidente de la República, con la suscripción del ministro o de los ministros correspondientes a la



materia y del refrendo de la secretaría general de la presidencia, con la finalidad de desarrollar los principios, criterios y procedimientos de las leyes decretadas por el Organismo Legislativo sin alterar su espíritu, en cumplimiento a lo preceptuado al inciso e) del Artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala, con fundamento a lo anterior también pueden ser reformadas. Para el caso de la reforma al Acuerdo Gubernativo número 535-2013 quedará de la siguiente manera:

4.3.2 Proyecto de reforma al Acuerdo Gubernativo número 535-2013 Reglamento para la Prestación del Servicio de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera

Acuerdo Gubernativo

El Presidente de la República

Considerando

Que la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona, que su fin supremo es la realización del bien común y que debe garantizarle a los habitantes de la República, la vida, la libertad y la seguridad.

Considerando

Que el Artículo 131 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que, por la importancia económica en el desarrollo del país, se reconoce de utilidad pública y por lo tanto gozan de la protección del Estado, todos los servicios de transportes comercial y turístico, dentro de los cuales quedan comprendidos los vehículos, instalaciones y servicios.

Considerando

Urgente reducir la tasa de hechos de tránsito y, sobre todo, de víctimas mortales, con la finalidad de reeducar y actualizar a los pilotos de modo continuo y permanente, sobretodo en el respeto hacia los derechos de los usuarios.



Considerando

Que para hacer eficiente la prestación del servicio de transporte extraurbano, se hace necesario crear dentro de la Dirección General de Transporte una dependencia que tenga a su cargo la organización y el control de capacitación a pilotos con el propósito de supervisar la participación efectiva de estos, en programas de profesionalización.

Considerando

Que el Decreto número 253 del Congreso de la República ordena que el Organismo Ejecutivo emitirá los reglamentos que sean necesarios para el cumplimiento de la ley por lo que el Jefe del Estado de Guatemala, en el ejercicio de las funciones presidenciales establecidas en el Artículo 183 literal e) de la Constitución Política de la República de Guatemala, emitió el Acuerdo Gubernativo número 235-2013 de fecha 23 de diciembre de 2013 que contiene el reglamento para la prestación del servicio público de transporte extraurbano de pasajeros por carretera y servicio especial exclusivo de turismo, agrícola e industrial, el cual se hace necesario reformar con la finalidad de actualizarlo, debiendo de emitir la disposición gubernamental correspondiente.

POR TANTO

En ejercicio de las funciones que le confiere el Artículo 183, literal e) de la Constitución Política de la República de Guatemala, y con fundamento en el Artículo 15 del Decreto número 253 del Congreso de la República, Ley de Transporte;

ACUERDA

Emitir las siguientes:



Reformas al Acuerdo Gubernativo número 235-2013 de fecha 23 de diciembre de 2013, reglamento para la prestación del servicio público de transporte extraurbano de pasajeros por carretera y servicio especial exclusivo de turismo, agrícola e industrial.

Artículo 1. Se adiciona el inciso h) al Artículo 1, con el texto siguiente:

“h) La Unidad. Unidad de Formación y Capacitación de Educación Vial para Pilotos del Transporte Extraurbano de Pasajeros de Guatemala.”

Artículo 2. Se reforma el Artículo 37, el cual queda así:

“Artículo 73 Ter. De la Capacitación y Registro a Pilotos. Como requisito para adquirir la licencia de prestación del servicio de transporte extraurbano, los pilotos deberán previamente acreditar la participación y aprobación del primer programa de profesionalización que le corresponda de acuerdo a las disposiciones de la Unidad de Capacitación del Departamento de Control de la Dirección General de Transporte, posteriormente deben incorporarse a los demás programas trimestrales que ordene la Unidad a fin de obtener la renovación de la licencia.

Para el caso de las empresas que se encuentren en proceso de cesión o renovación de licencia deben adherirse a los programas trimestrales de capacitación, en consecuencia, todo piloto de transporte extraurbano deberá participar en los programas de capacitación que organice la Unidad de Capacitación de la Dirección General de Transporte, el cual no podrá ser menor de tres veces por año. Los participantes al culminar cada programa de capacitación serán acreditados con un certificado que respalda la aprobación del curso.

Para efectos de registro, supervisión y control, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad o el Departamento de Tránsito de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, remitirán informe dentro del plazo de 30 días a la Unidad de Capacitación de todos los pilotos que hayan aprobado el curso. Asimismo, dentro de los 30 días del mes de noviembre de cada año los portadores mediante memorial,



deben presentar el expediente de cada piloto de su empresa a la Unidad de Capacitación el cual contendrá lo siguiente:

- a) Nombre de la empresa
- b) Dirección de la sede
- c) Datos personales del piloto o del ayudante
- d) Certificación del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad o del Departamento de Tránsito de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, que acredita la aprobación del programa de profesionalización.
- e) Fotocopia legalizada del Documento Personal de Identificación,
- f) Certificación de carencia de antecedentes penales
- g) Certificación de carencia de antecedentes policíacos del piloto

Los portadores tendrán hasta el 1 de marzo del año 2018, para registrar a pilotos y auxiliares en la Unidad de Capacitación de la Dirección General de Transportes.

Artículo 3. Se adiciona el inciso n) al Artículo 23 con el texto siguiente:

“n) Por incumplir total o parcialmente con enviar a pilotos a participar en los programas de profesionalización que organiza la Unidad de Capacitación se impondrá multa de Q 10,000.00”

Artículo 4. Se adiciona el Artículo 24 Bis con el texto siguiente:

24 Bis. Por la omisión de profesionalizar a los pilotos, la licencia de prestación de servicio será suspendida por seis meses.

Artículo 5. Se adiciona el artículo 58 Bis con el texto siguiente:

58 Bis. La licencia emitida a un porteador será cancelada por incurrir en la omisión de profesionalizar dos veces continuas durante un año a los pilotos de su empresa.

Artículo 6. Vigencia. El presente Acuerdo empezará a regir al día siguiente de su publicación en el Diario de Centro América.



Comuníquese
Presidente de la República

Ministro de Comunicaciones
Infraestructura y Vivienda

Secretario General de la
Presidencia de la República



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Debido a que el Acuerdo Gubernativo 535-2013 Reglamento para la Prestación del Servicio de Transporte Extraurbano señala el plazo para que todos los pilotos sean capacitados y registrados, no hace mención de la continuidad, renovación o prórroga de más programas de capacitación, creyendo entonces que con esta única ocasión de ser capacitados y registrados habrá garantía en la reducción de accidentes de tránsito. Tómese en cuenta que un programa de profesionalización responde a las necesidades por un plazo de uno a dos años máximo, después de esto el desempeño laboral cae en costumbre inveterada. Cuando en el transporte extraurbano ocurra otro hecho fatal, motivará nuevamente a reformar el Reglamento para la Prestación del Servicio de Transporte Extraurbano, evidenciando la falta de certeza de los Gobiernos de turno siendo estos de ensayo y error ya que aún no han logrado que los empresarios del transporte extraurbano cumplan con el propósito principal de prestar un servicio idóneo hacia el usuario quienes sufren las consecuencias.

Por lo que inmediatamente debe reformarse el reglamento interno de la Dirección General de Transporte a través de un Acuerdo Ministerial en el sentido de crear en el departamento de control la Unidad o Sección de Formación y Capacitación de Educación Vial para Pilotos del Transporte Extraurbano de pasajeros de Guatemala, para la prevención de hechos de tránsito, cuya función principal sea la planificación, registro y control del programa de profesionalización a pilotos del transporte extraurbano. Considero que, para garantizar el cumplimiento de la profesionalización de los pilotos, esta deberá ser coercitiva con sanciones pecuniarias, a través de la reforma del Acuerdo Gubernativo número 535-2013, Reglamento para la Prestación del Servicio de Transporte Extraurbano; regulando que todo porteador interesado en adquirir o renovar la licencia de prestación del servicio deberá previamente acreditar la participación y aprobación del programa de profesionalización de los pilotos a su cargo. Oportunamente el Congreso de la República de Guatemala debe reformar la Ley de Transportes e implementar el sistema de capacitación obligatoria y continua a pilotos del transporte extraurbano.





ANEXOS

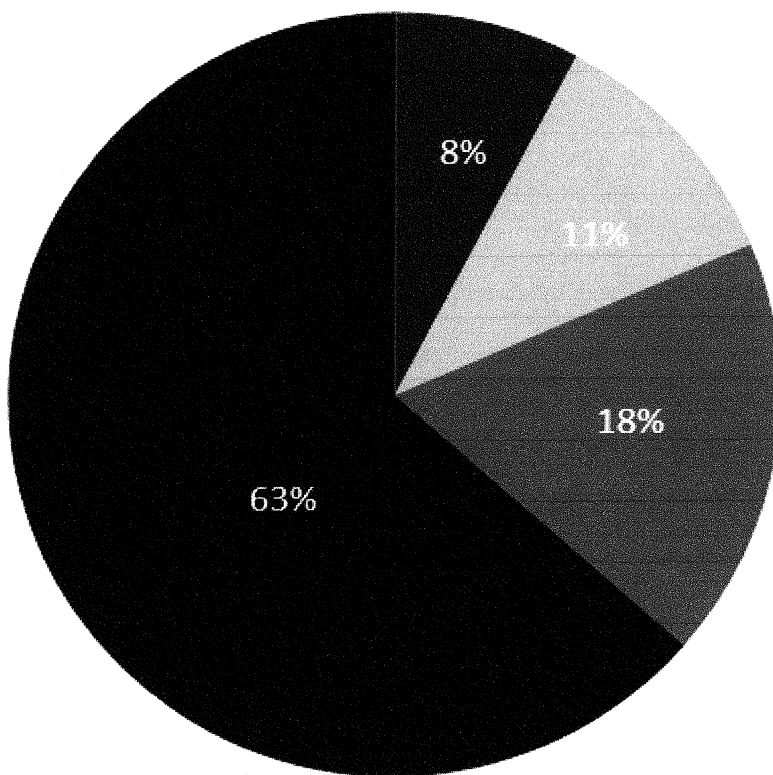


ANEXO I

Con el objeto de sustentar la presente investigación presento las siguientes gráficas como resultado del trabajo de campo, que consistió en la realización de encuestas dirigida a usuarios; el ámbito espacial seleccionado fue la Ciudad de Guatemala.

Pregunta 1

¿Cómo califica el servicio que ofrecen los pilotos del transporte extraurbano?

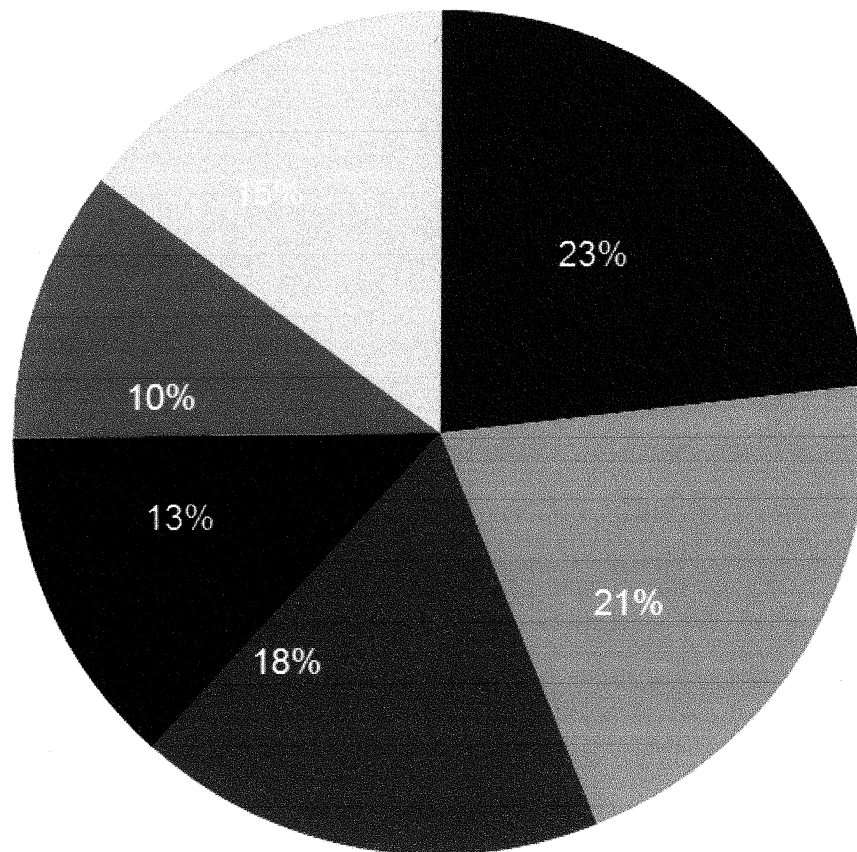


Interpretación: Del total de personas encuestadas el 63% manifiestan que el servicio es deficiente; el 18% indican que es regular; el 11% detallan que es bueno; mientras que el 8% indican que no han tenido ningún problema.

ANEXO II

Pregunta 2

¿Cuál considera usted que es la causa de ineficacia del servicio de transporte extraurbano?

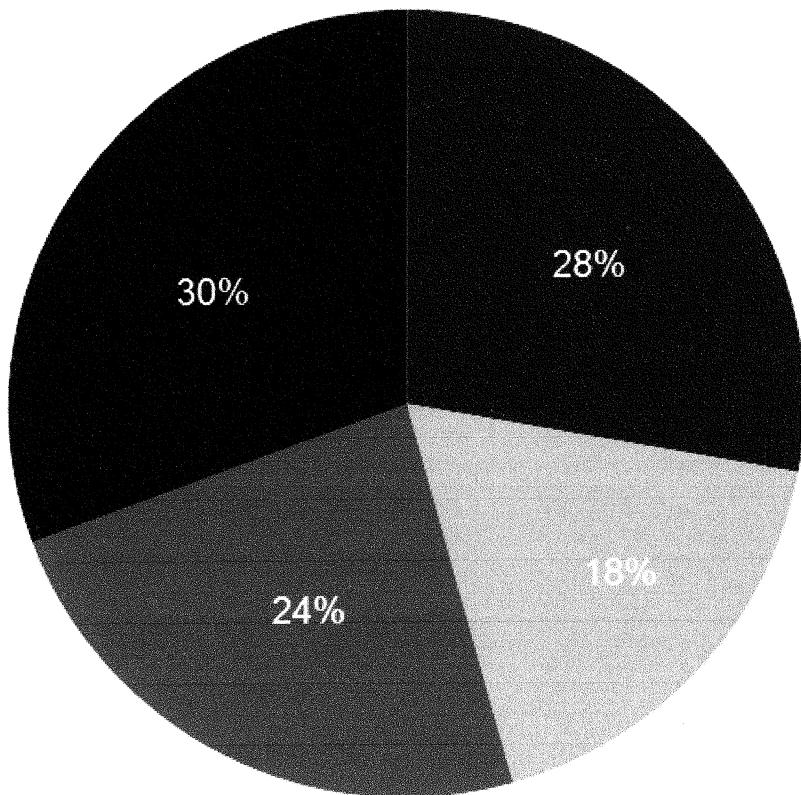


Interpretación: Del total de personas encuestadas el 23% lo atribuyen al exceso de velocidad; el 21% indican pelea de pasaje entre pilotos; el 18% manifiesta que se debe al sobrecargo de los autobuses; el 15% indica que se debe al cobro excesivo del pasaje; el 13% manifiestan que se debe al mal trato al usuario, impaciencia al abordar o al descender del bus y el 10% indican que se debe a desperfectos mecánicos, sillones en mal estado, excesivo volumen del equipo de sonido.

ANEXO III

Pregunta 3

¿Existe indiferencia de las autoridades para resolver el problema del servicio de transporte extraurbano?

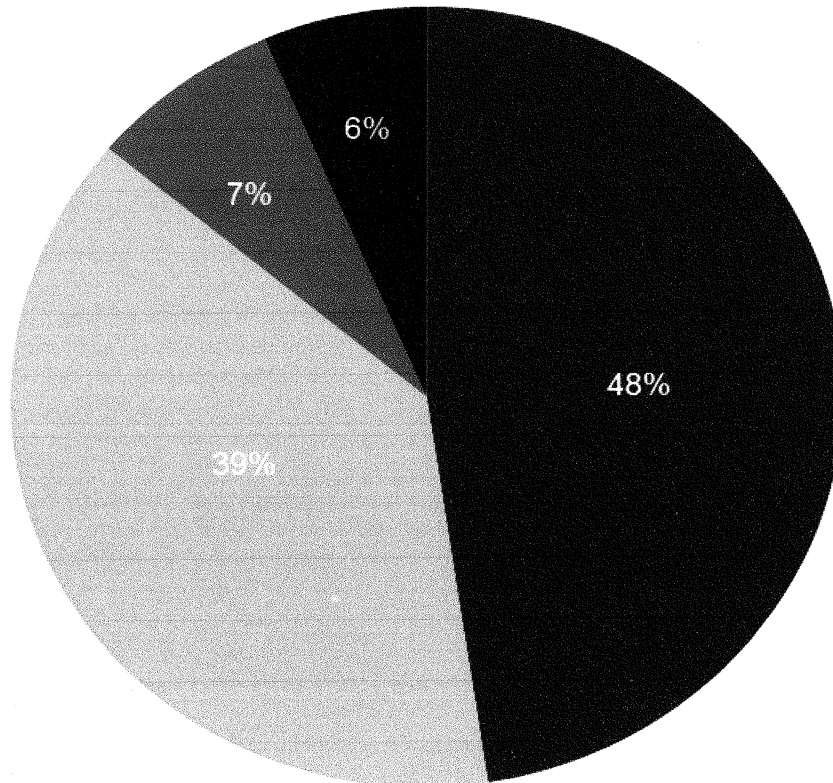


Interpretación: Del total de personas encuestadas el 30% manifiestan que hay desinterés debido a la falta de control de las autoridades pues son pocas las ocasiones que han visto algún puesto de registro de transporte extraurbano; el 28% indican que ni las autoridades hacen cumplir la ley; el 24% mencionan que las autoridades realizan patrullajes solamente en las épocas de mayor afluencia como semana santa, día de los santos y navidad; mientras que el 18% indican que las autoridades son sobornadas.

ANEXO IV

Pregunta 4

¿Mejorará el servicio de transporte extraurbano al capacitar periódicamente a pilotos?



Interpretación: Del total de personas encuestadas el 48% manifiestan que es posible ya que disminuiría la comisión de hechos de tránsito; el 39% indican que el cambio no sería significativo debido a la falta de control de las autoridades; el 7% indica que es difícil ya que existe incumplimiento a la ley y anarquía de los empresarios de transporte; mientras que el 6% indican que lo que se necesita son sanciones severas para pilotos y porteadores.



BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**, 9ª ed. Ed. Porrúa, México 1990.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario de derecho usual** 11ª ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heiasta S.R.L, 1976.
- CALDERÓN MORALES. Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte general** 1ª ed. Ed. Litografía Orión.
- CALDERÓN MORALES. Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte especial**, 5ª ed. Ed. Litografía Orión.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**, 20ª ed. Guatemala.
- CUELLO CALON, Eugenio. **Derecho penal**. Ed. Casa Bosch. Barcelona.
- DE MATA VELA, José Francisco. **Derecho penal guatemalteco, parte general y parte especial**, 21ª ed. Guatemala.
- DIEZ, Manuel María. **Derecho administrativo**, Ed. Plus Ultra, Argentina.
- Dirección General de Transportes. **Plan operativo anual 2014**.
- DROMI, José Roberto. **Instituciones de derecho administrativo**, Buenos Aires, Argentina, 1979.
- ENTRENA CUESTA, Rafael. **Curso de derecho administrativo**, 11ª ed. Madrid España. 1990.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**, 21ª ed. Ed. Porrúa, México 1981.
- GHERSI, Carlos A. **Accidentes de tránsito, derecho y reparación de daños**, Ed. Universidad de Buenos Aires 1995.
- GIL, Rosario. **Sociología**, 1ª ed. Ed. Estudiantil Fénix.



GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. Los sistemas de organización de la administración pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 1994.

GOLDSTEIN, Mabel. Diccionario jurídico, consultor magno. 1ª ed. Buenos Aires Ed. Círculo Latino Austral, 2008.

LEMUS, Luis Arturo. Pedagogía, temas fundamentales, Ed. Kapeluz, Buenos Aires.

LÓPEZ CONTRERAS, Rony Eulalio. Derechos humanos, 3ª ed.

LÓPEZ MAYORGA, Leonel Armando. Introducción al estudio del derecho I, 9ª ed. Ed. Lovi.

LÓPEZ MAYORGA, Leonel Armando. Introducción al estudio del derecho II, 3ª ed. Ed. Lovi.

MERKL, Adolfo. Teoría General del derecho administrativo, Ed. México 1975.

Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda. Memoria de labores 2013-2014.

Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda. Plan estratégico institucional 2014.

Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Memoria de labores 2005.

Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Plan operativo anual 2013.

MORALES GARCÍA, Rolando Alberto. El Incumplimiento a las verificaciones de vehículos del transporte extraurbano contenidos en la ley de transportes, por ausencia de coercibilidad y la necesidad de implementarlas. Tesis de grado, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2006.

OSSORIO, Manuel. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. 23ª ed. Argentina: Ed. Heliasta, 1993.

Página de la Dirección General de Transportes. <http://www.dgt.gob.gt/>.



Página del Ministerio de Comunicaciones, Transportes, Obras Públicas y Vivienda.
<http://www.civ.gob.gt/web/guest/83>.

Página virtual del periódico la hora <http://lahora.gt/dgt-emitio-985-multas-por-q9-millones-contra-transportes-extraurbanos/>.

Página virtual del periódico la hora <http://lahora.gt/provial-606-accidentes-de-transito>

Página virtual del periódico Prensa Libre http://www.prensalibre.com/noticias/Buses-extraurbanos-control_0_607739252.html.

Página virtual de capacitación laboral www.academia.edu/capacitacion_laboral.

Página virtual de capacitación laboral www.forodeseguridad.com/artic/rrhh/.htm.

Página virtual de tránsito www.transito.gob.gt/noticias/actualidad.

PRADO, Gerardo. **Derecho constitucional**, 3ª ed. Ed. Renacer, Guatemala 2012.

PRADO, Gerardo. **Teoría del Estado**, 7ª ed. Ed. Praxis.

PRAT, Julio. **Derecho Administrativo**, Ed. Montevideo, Uruguay 1977.

ROMERO DE IRÍAS, Ana María. **Didáctica de la educación**, Ciudad de Guatemala.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo**, Ed. Porrúa, Tomo I, México.

Unidad de Información Pública, Dirección General de Transporte. **Expediente número 11130013-204-9001-2014-000145** de fecha 21/07/2014.

Legislación:

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

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto Legislativo número 114-97 del Congreso de la República, 1997.



Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Decreto Legislativo número 63-94 del Congreso de la República, 1994.

Código Penal. Decreto Legislativo número 17-73 del Congreso de la República, 1973.

Ley de Tránsito. Decreto Legislativo número 132-96, 1996.

Ley de Transporte. Decreto número 253, 1946.

Ley para el Fortalecimiento y Mejoramiento del Transporte Público de Pasajeros. Decreto Legislativo número 21-2010, 2010.

Ley Preventiva de Hechos Colectivos de Tránsito. Decreto número 15-14 del Congreso de la República, 2014.

Reglamento del Servicio de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera. Acuerdos números 42-94, 95-2000 y 99-2000.

Reglamento Interno de la Dirección General de Transporte. Acuerdo Gubernativo número 24-75 del Servicio de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carreteras.

Acuerdo Gubernativo número 535-2013. Reformas al Acuerdo Gubernativo 225-2012, Reglamento para la Prestación del Servicio Público de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera y Servicio Especial Exclusivo de Turismo, Agrícola e Industrial.

Acuerdo Gubernativo número 265-2001. Reglamento para la Contratación de Seguro Obligatorio en el Transporte Extraurbano de Personas.

Acuerdo Gubernativo número 225-2012. Reglamento para la Prestación del Servicio Público de Transporte Extraurbano de Pasajeros por Carretera y Servicio Especial Exclusivo de Turismo, Agrícola e Industrial.