

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

**INCUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRÁNSITO Y CONTROL EN EL TRANSPORTE
PÚBLICO COLECTIVO DENOMINADO MOTO-TAXI EN EL MUNICIPIO DE SAN
MIGUEL PETAPA, DEPARTAMENTO DE GUATEMALA**

ROSA YANIRA FLORES ROJAS

GUATEMALA, MAYO DE 2018

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

**INCUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRÁNSITO Y CONTROL EN EL TRANSPORTE
PÚBLICO COLECTIVO DENOMINADO MOTO-TAXI EN EL MUNICIPIO DE SAN
MIGUEL PETAPA, DEPARTAMENTO DE GUATEMALA**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ROSA YANIRA FLORES ROJAS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, mayo de 2018

**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: Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras
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: Licda. Olga Aracely López Hernández
Vocal: Lic. William Armando Vanega Urbina
Secretario: Lic. César Andrés Calmo Castañeda

Segunda Fase:

Presidente: Licda. Crista Ruíz Castillo de Juárez
Vocal: Licda. Ileana Noemí Villatoro Fernández
Secretario: Lic. Héctor Rolando Guevara González

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



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 18 de octubre de 2017.

Atentamente pase al (a) Profesional, ANGEL ESTUARDO MENENDEZ OCHOA
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
ROSA YANIRA FLORES ROJAS, con carné 200816165,
 intitulado INCUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRÁNSITO Y CONTROL EN EL TRANSPORTE PÚBLICO
COLECTIVO DENOMINADO MOTO-TAXI EN EL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL PETAPA, DEPARTAMENTO DE
GUATEMALA.

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

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

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

LIC. ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 23 / 10 / 2017.

f)

 Asesor(a)
 (Firma y Sello)
Angel Estuardo Menéndez Ochoa
 Abogado v Notario



Angel Estuardo Menéndez Ochoa
ABOGADO Y NOTARIO

6A. AVENIDA "A" 14-62, ZONA 1
20. NIVEL OFICINA 10
TELEFONO: 82830



Guatemala, 24 de noviembre del año 2017.

Licenciado
Roberto Freddy 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.

El infrascrito profesional egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, a usted informa:

Que en virtud del nombramiento otorgado a mi persona para desempeñarme como Asesor de Tesis con fecha dieciocho de octubre del año dos mil diecisiete, en relación al trabajo de Tesis de la bachiller **ROSA YANIRA FLORES ROJAS**, intitulado **"INCUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRÁNSITO Y CONTROL EN EL TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO DENOMINADO MOTO-TAXI EN EL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL PETAPA, DEPARTAMENTO DE GUATEMALA"**, le manifiesto lo siguiente.

- 1) El contenido técnico y científico de la presente tesis es un estudio y análisis jurídico, legal y bases históricas del Derecho Administrativo, Derecho Constitucional y el Derecho Municipal, principalmente en materia de tránsito, la falta de control por la Municipalidad de San Miguel Petapa para los vehículos de tres ruedas que prestan servicio público en dicho municipio. Expone la necesidad de implementar medidas de control, supervisión y medidas jurídicas directas para este tipo de transporte. Asimismo, es un trabajo de contenido técnico por la forma en que se estructura la exposición de los temas incluyendo los aspectos más importantes.
- 2) La redacción y los métodos e investigación utilizados se aplicaron correctamente, destacando la utilización del método analítico jurídico y social, sintético, deductivo, inductivo y científico, también se emplearon varias técnicas, como lo son las encuestas, la bibliográfica, la hemerográfica, cibergráfica, jurídica o legislativa y la personalizada, siendo todas de utilidad para la obtención de información de las distintas fuentes.

Angel Estuardo Menéndez Ochoa

ABOGADO Y NOTARIO

6A. AVENIDA "A" 14-62, ZONA 1

2D. NIVEL OFICINA 10

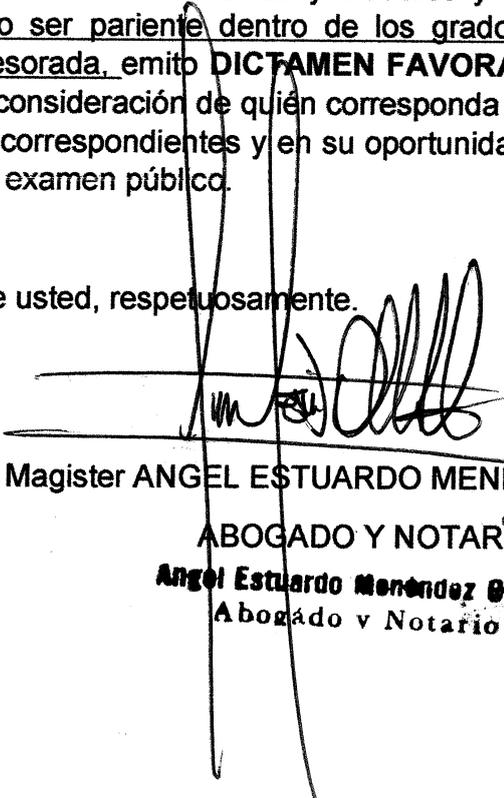
TELEFONO: 82830



- 3) La redacción utilizada presenta un alto contenido de terminología jurídica debido a la naturaleza del tema, reuniendo condiciones de claridad y precisión, de tal forma que sea comprensible al lector.
- 4) El aporte científico del tema investigado es de suma importancia, considerando que el "moto-taxi" es de uso cotidiano en el Municipio de San Miguel Petapa, lugar específico de la investigación, por lo que se sugiere obligar a crear medios de control eficientes y su regulación jurídica. Tiene un aporte científico significativo al analizar la norma jurídica e integrar aspectos doctrinarios para fundamentar la existencia del cumplimiento de la Ley de Tránsito y control en el transporte público colectivo denominado moto-taxi en el municipio de San Miguel Petapa, del departamento de Guatemala.
- 5) La conclusión discursiva es acertada y oportuna ya que refleja el conocimiento del tema investigado y que al ser considerada se espera obtener un resultado positivo.
- 6) La bibliografía utilizada es acorde a los temas y sub-temas desarrollados en la presente investigación.

Manifiesto a usted, que el trabajo de investigación a mi criterio, llena los requisitos exigidos en el Artículo 31 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público y expresando no ser pariente dentro de los grados que la ley establece con la estudiante asesorada, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que sea trasladado el mismo a la consideración de quien corresponda para los efectos administrativos y académicos correspondientes y en su oportunidad se ordene la impresión y sea discutido en el examen público.

Me suscribo de usted, respetuosamente.


Magister ANGEL ESTUARDO MENÉNDEZ OCHOA

ABOGADO Y NOTARIO

Angel Estuardo Menéndez Ochoa

Abogado y Notario



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 19 de abril de 2018.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante ROSA YANIRA FLORES ROJAS, titulado INCUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRÁNSITO Y CONTROL EN EL TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO DENOMINADO MOTO-TAXI EN EL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL PETAPA, DEPARTAMENTO DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

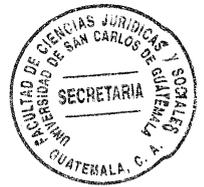
RFOM/cpchp.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Que siempre ha sido bueno y su misericordia hacia mí se renueva cada día.
- A MIS PADRES:** Arístides Flores Luna y Rosa Herminia Rojas García, por su amor incondicional y por siempre creer en mi capacidad, cada logro alcanzado y los que están por alcanzar se deben a los principios y amor que ustedes han sembrado en mi vida.
- A MI ESPOSO:** Wilson Solares, por brindarme tu amor y apoyo en todo momento, hemos crecido tanto juntos y aún nos falta mucho más por alcanzar.
- A MIS HIJOS:** Ian y Xavi Solares, mis amores ustedes cambiaron mi vida. Los amo infinitamente.
- A MIS HERMANOS:** Estuardo, Sylvester y Kevin, con mucho cariño para ustedes, como un ejemplo de que no importa las circunstancias y que los planes cambien, la meta siempre la alcanzaremos si luchamos por ella.
- A MI AMIGA:** Haydee Mejía, con mucho cariño para ti.
- A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala, por ser cuna de conocimientos y en especial a La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por permitir convertirme en una profesional dentro de sus aulas.



PRESENTACIÓN

Esta investigación fue realizada con el método cualitativo, en el casco urbano del municipio de San Miguel Petapa, del departamento de Guatemala, en un periodo comprendido del mes de julio del año 2015 al mes de septiembre del año 2017, fue abordada desde el punto de vista jurídico administrativo y jurídico social.

Los sujetos de estudio son la Municipalidad de San Miguel Petapa, los pilotos y usuarios del servicio de transporte público denominado moto-taxi; el objeto es la falta de control que las autoridades municipales, tienen en relación a la circulación, seguridad y servicio que el transporte moto-taxi, brinda a los vecinos del municipio de San Miguel Petapa; el aporte académico desde el punto de vista jurídico, es sustentar las bases para conocer la problemática actual, la forma correcta de aplicación de la norma jurídica administrativa y se presentan recomendaciones para evitar continúe manifestándose la problemática planteada.

Se realizan aportes de conocimiento en materia administrativa, determinando las ventajas mediante el análisis jurídico y doctrinario de la necesidad de implementar formas de control por parte de las autoridades municipales de San Miguel Petapa departamento de Guatemala, en relación a los conductores del transporte público denominado moto-taxi.



HIPÓTESIS

En la investigación realizada, se establece la variante dependiente: Los vehículos utilizados para prestar servicio de transporte público, en el municipio de San Miguel Petapa denominados moto-taxi, son conducidos por pilotos que cuentan con distintos tipos de licencias de conducir y no con la licencia de conducir tipo A, que establece el Reglamento de Tránsito, Acuerdo Gubernativo 273-98.

Debido a la falta de regulación específica del tipo de licencia de conducir a utilizar por los pilotos de moto-taxi, genera que exista inseguridad para los usuarios de este servicio, no se realiza una correcta aplicación por las autoridades municipales de la Ley de Tránsito y su respectivo reglamento, al no exigir a los pilotos la portación de una licencia de conducir específica, esta problemática es evidente en las comunas del municipio objeto de investigación, es necesario incluir en la Ley de Tránsito, la regulación de una licencia de conducir específica para el vehículo moto-taxi, de esta manera garantizar a los habitantes las garantías constitucionales que son violadas en el sistema administrativo a nivel municipal.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

A través del trabajo de investigación, búsqueda de datos y el método cualitativo, se ha comprobado la hipótesis planteada, esto debido a que en la actualidad la Municipalidad de San Miguel Petapa, del departamento de Guatemala, no tiene métodos de control, ni requisitos específicos, que deban cumplir los dueños de moto-taxi para autorizar su circulación y prestación de servicio, no controlando el tipo de licencia de conducir, que portan los pilotos de este tipo de transporte público.

En virtud de que la mayoría de conductores de dicho transporte colectivo no poseen la licencia de tipo "A", la cual está regulada en el Artículo 23 del Reglamento de Tránsito, Acuerdo Gubernativo 273-98, existiendo actualmente conductores que son menores de edad por lo que se pone en riesgo la vida de los pasajeros y también de los mismos conductores, las autoridades municipales tendrían mejor control y aplicación de la ley, si se incluyera dentro de la normativa jurídica, una licencia de conducir específica para este tipo de transporte.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i
CAPÍTULO I	
1. Derecho administrativo	1
1.1. Antecedentes históricos.....	1
1.2. Definición	4
1.3. Objeto de estudio.....	6
1.3.1. Regulación y estudio de la función administrativa	7
1.3.2. La legítima defensa de los particulares contra el ejercicio de la función administrativa y la resistencia pacífica	10
1.3.3. La protección judicial del administrado frente a la administración	11
1.4. Sistemas de derecho administrativo	12
1.4.1. Sistema anglosajón	12
1.4.2. Sistema frances	13
1.5. Características.....	13
1.5.1. Es un derecho joven.....	14
1.5.2. No ha sido codificado	14
1.5.3. Es un derecho subordinado	15
1.5.4. Es un derecho autónomo	15
1.5.5. Es un derecho dinámico	15
CAPÍTULO II	
2. La ley.....	17
2.1. Antecedentes históricos.....	17
2.2. Definición	18
2.3. Carácter formal y material de la ley	21
2.4. Características de la ley	22



	Pág.
2.4.1. Generalidad de la ley	23
2.4.2. Novedad de la ley	24
2.5. El proceso legislativo guatemalteco	25
2.5.1. Iniciativa	26
2.5.2. Discusión	27
2.5.3. Aprobación	27
2.5.4. Sanción	28
2.5.5. Promulgación	28
2.5.6. Publicación	29
2.5.7. Iniciación de la vigencia	29

CAPÍTULO III

3. El reglamento	31
3.1. Generalidades	31
3.2. Fundamento	32
3.3. Definición	33
3.4. Naturaleza jurídica	36
3.5. Características de los reglamentos.....	37
3.6. Clasificación de los reglamentos	38
3.7. Las circulares, instrucciones de servicios y reglamentos de organización	42
3.8. Diferencias entre el reglamento y la ley	44

CAPÍTULO IV

4. El Municipio	47
4.1. La administración pública municipal	47
4.2. Sistemas de Gobierno municipal en Guatemala	49
4.2.1. El sistema de democracia directa.....	50
4.2.2. El sistema de democracia representativa	51



Pág.

4.2.3. El sistema democrático, colegial o inglés	51
4.2.4. El sistema democrático de separación de poderes o sistema francés	52
4.2.5. Sistema autoritario o alemán	53
4.3. La autonomía municipal y la Constitución Política de la República de Guatemala	54
4.4. El ordenamiento territorial	56
4.5. Cumplimiento de sus propios fines	57
4.6. Organización administrativa municipal guatemalteca	57

CAPÍTULO V

5. Los servicios públicos	59
5.1. Criterios para determinar el carácter público de un servicio	59
5.2. Servicios públicos propios e impropios	61
5.3. Caracteres esenciales del servicio público	62
5.4. Elementos indispensables del servicio público	66
5.5. Los servicios públicos municipales	66

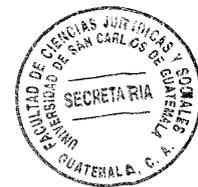
CAPÍTULO VI

6. Incumplimiento de la ley de tránsito y control en el transporte público colectivo denominado moto-taxi, en el municipio de San Miguel Petapa	69
6.1. El transporte público	69
6.1.1. Definición	70
6.2. Clasificación del transporte	71
6.3. El transporte colectivo en la división del servicio público	71
6.4. El contrato de transporte	73
6.5. Los vehículos de tres ruedas	76
6.6. Ventajas	77



Pág.

6.7. Desventajas.....	78
6.8. Breve análisis de la Ley de Tránsito Decreto Número 132-96 del Congreso de la república de Guatemala	79
6.9. Autoridad encargada del control y supervisión de los vehículos de tres ruedas.....	81
6.10. Causas que originan el incumplimiento de la ley de tránsito y control en el transporte público colectivo denominado moto-taxi, en el municipio de San Miguel Petapa	83
6.11. Especificación del problema y Propuesta a la Solución	84
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	89
ANEXOS.....	91
BIBLIOGRAFÍA.....	97



INTRODUCCIÓN

El transporte público terrestre organizado, es una realidad latente y es un elemento indispensable para el diario vivir de los guatemaltecos. Debido a la crisis económica y social, los guatemaltecos se ven en la necesidad de buscar alternativas para poder desplazarse de un lugar a otro, entre ellos se destaca el servicio prestado por los vehículos de tres ruedas, popularmente denominados moto-taxi, que son utilizados por los usuarios para cortos recorridos.

Con esta investigación, por medio de la teoría cognoscitiva, se comprueba el incumplimiento de la Ley de Tránsito y falta de control en el transporte público colectivo denominado moto-taxi, en el municipio de San Miguel Petapa; en virtud que por ser un nuevo medio de transporte público y no tener regulación específica para vehículos de tres ruedas en la Ley de Tránsito, Decreto número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, la Municipalidad de San Miguel Petapa, no le ha dado la debida importancia y no ha ejercido el control adecuado respecto a los requisitos que los pilotos deben de cumplir y en especial al tipo de licencia de conducir que deben de portar, en este orden de ideas y con el propósito de alcanzar el fin supremo constitucional que es el bien común, la Municipalidad de San Miguel Petapa, debe organizarse y aplicar a este tipo de transporte lo establecido en el Artículo 23 del Reglamento de Tránsito, Acuerdo Gubernativo Número 273-98: "...Tipo A: Para conducir toda clase de vehículos de transporte de carga de más de 3.5 toneladas métricas de peso bruto máximo, transporte escolar y colectivo (urbano y extraurbano)...". Se utilizó la técnica de encuesta para determinar si los pilotos de los moto-taxis, cuentan con capacitación para conducirlos, determinar qué tipo de licencia de conducir portan y si existe un control o supervisión para

este tipo de vehículos, por medio del método deductivo se determina que la solución para la falta de control del transporte público denominado moto-taxi, es la implementación de puntos de control por parte de la Municipalidad de San Miguel Petapa para este tipo de transporte y exigir la portación de la licencia de conducir tipo "A" a los conductores.

En el capítulo I contiene lo que es el derecho administrativo, sus antecedentes, definición, objeto y características; en el capítulo II se desarrolla la ley, su definición y procedimiento para su creación; el capítulo III contiene lo que es el reglamento, su definición, características y elementos; el capítulo IV se aborda el municipio, desde su definición, elementos y estructura organizacional; en el capítulo V se refiere a los servicios públicos, definición, clases y sus elementos y por último en el capítulo VI se trata el incumplimiento de la ley de tránsito y control en el transporte público colectivo denominado moto-taxi en el municipio de San Miguel Petapa, desde la definición de transporte público, causas de incumplimiento, y especificación del problema.

Con esta investigación, se cumplen los objetivos esperados, se determinan los elementos necesarios para la correcta aplicación de la ley en materia de tránsito en los vehículos de tres ruedas, que deben de ser adoptados por la Municipalidad de San Miguel Petapa, para lograr su correcto control y de esta manera garantizar la adecuada prestación de un servicio público, logrando la seguridad de sus vecinos.



CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo

El derecho administrativo es el encargado de regular la organización y el funcionamiento de las administraciones públicas, suele ser también aplicable a la actuación materialmente administrativa de los demás poderes del Estado y entes del sector público, desde la doble perspectiva de procurar la eficacia de las administraciones, pero también garantizar los derechos de los particulares en sus relaciones con ellas.

1.1. Antecedentes históricos

Francia es considerada como la cuna del derecho administrativo. El derecho administrativo, como toda rama de la ciencia, especialmente del ordenamiento jurídico, es por excelencia de naturaleza social debido a su fin, se asienta en su estructura y se proyecta sobre la realidad histórica, es preciso mencionar que, al realizar el análisis histórico del derecho administrativo se encuentran distintos puntos de vista y posiciones de los doctrinarios, que a continuación se exponen: “Para algunas personas, el derecho administrativo es una consecuencia directa de la Revolución Francesa, y, para otros, la historia del derecho administrativo se encuentra ligada íntimamente a la historia de lo público, es entonces, que la polémica sobre esta cuestión no es más que una

representación de la discusión entre perspectiva subjetiva u objetiva como criterios definidores del derecho administrativo.

Es decir, si lo decisivo es la persona jurídica y se conviene afirmar que la administración pública en sentido estricto trae su causa de la Revolución Francesa, entonces daremos origen de esta rama del derecho público en 1789. Si, por el contrario, se establece que hay derecho administrativo, más o menos elaborado, desde que se percibe lo común como algo que debe ser gestionado para el bienestar general, entonces el origen histórico del derecho administrativo es un asunto muy, muy antiguo. Por eso, estas dos orientaciones doctrinales desembocaron en la disyuntiva: o derecho administrativo inexistente (antes de 1789) o derecho desconocido”.¹

Es deducible entonces, que la comprensión del derecho administrativo y la administración pública presuponen el conocimiento de su historia, pero distinguiendo cada una de ellas, debido a que el nacimiento de la administración pública, concebida tal cual es, a través de la historia, no presupone el nacimiento del derecho administrativo, colateral a ella.

“La ciencia del derecho administrativo nace tras la Revolución Francesa y su sistematización se produce en Italia, en el segundo decenio del siglo diecinueve. Ahora bien, la gran pregunta que se formula es, si con anterioridad al advenimiento de la

¹ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. **Derecho administrativo español**. Pág. 89.

ilustración existía derecho administrativo y, en caso contrario, por qué aparece como consecuencia de la revolución en 1789. Y, si se quiere, también convendría saber, si no era derecho administrativo, qué era lo que habría antes de la Revolución Francesa”.²

Al parecer en Europa, la posición mayoritaria, es que el derecho administrativo existió siempre, lo que es relativamente reciente es su transformación en ciencia jurídica. La materia puramente administrativa es anterior a la Revolución Francesa. Por eso, es que expone el autor anteriormente citado, que bien puede afirmarse que en las sociedades anteriores a 1789, había derecho administrativo incipiente, si, derecho administrativo rudimentario, pero desconocido. Es el caso del derecho administrativo en Roma: había normas y reglas jurídico-administrativas, pero obviamente, no existía ciencia del derecho administrativo.

De tal manera que la confusión se desprende del nacimiento de la administración pública como tal, por eso se ha expuesto con anterioridad, que hay que saber la diferencia que existe entre la administración pública con el derecho administrativo, puesto que, si bien es cierto que en Roma existieron normas que regularan relaciones de la administración con los ciudadanos romanos, esto por sí no es derecho administrativo. Estas normas que regulaban relaciones estrictamente de derecho público, formaban parte de otra rama del derecho, el derecho civil.

² *Ibíd.* Pág. 2.

El mérito a la Revolución Francesa en 1789, establecen las doctrinas españolas, es la connotación de normas especiales que regulan las relaciones de los particulares con la administración y viceversa, y que salen de la esfera del derecho común y de las ciencias de la administración, esto es lo que establece una marca directa en el nacimiento de un derecho administrativo que rápidamente se va desarrollando hasta la actualidad.

Para finalizar el análisis histórico, “El Estado de derecho es un presupuesto jurídico necesario del derecho administrativo. Por eso, el surgimiento y desarrollo del derecho administrativo al menos, tal como lo concebimos actualmente está vinculado a la evolución del sometimiento del Estado al derecho”.³ Esto, es lo que explica la diferencia entre el Estado absoluto (rey o monarca) y un Estado de derecho (gobierno democrático), con normas que le marcan límites al propio Estado y por la sujeción a la ley y el reconocimiento de los derechos fundamentales del individuo (derechos humanos). Y esto si lo marca plenamente la Revolución Francesa en 1789.

1.2. Definición

Definiciones del concepto de derecho administrativo, hay tantas como autores y tratadistas, sin embargo, como toda ciencia que se va desarrollando de manera paulatina, las definiciones también se van desarrollando de la misma manera. Al

³ Delpiazzo, E. Carlos. *Derecho administrativo uruguayo*. Pág. 3.



estudiar las distintas definiciones, es menester hacer notar que, cualquier definición que del mismo se dé es válida, pues lo que se busca la que más se adapta a una realidad, que es la administración pública y desde ese punto de vista hay que tomarlo. A continuación se expondrán algunas de las definiciones dadas por los diferentes autores del derecho administrativo.

"Entendemos por ciencia del derecho administrativo, el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativas a la administración pública de los estados en su interconexión sistemática, en búsqueda de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo".⁴ La definición que presenta el autor, es completa y adecuada, pues define al derecho administrativo desde el punto de vista de la ciencia y es importante dar al derecho administrativo el carácter de ciencia, porque en efecto, lo es. Es pues, de esta manera que las doctrinas indican que dentro del estudio de la ciencia del derecho administrativo hay ocasiones en que es necesario acudir a la técnica y al arte.

El derecho administrativo es: "la rama autónoma del derecho público que regula la actividad administrativa en cuanto a su organización y funcionamiento de las personas públicas".⁵ La definición del autor anteriormente citado, es puntual ya que clasifica al derecho administrativo, dentro del derecho público, ya que regula directamente la

⁴ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 9.

⁵ Prat, Julio A. **Derecho administrativo**. Pág. 175.



aplicación de poder del Estado a los administrados. El derecho administrativo como ciencia debe sistematizarse y unificarse tanto su método, como en lo posible su objeto de conocimiento, o sea el sector de la realidad del ser, o del objeto que pueden ser captados por el intelecto humano, que constituye su materia.

“El derecho administrativo se ocupa de estudiar la administración pública, y concretamente al poder ejecutivo; en tanto que la ciencia de la administración la estudia desde el punto de vista objetivo o material, analizando la acción general de los órganos del Estado en materia administrativa”.⁶ El derecho administrativo tiene como objeto el estudio de la administración pública y la forma en que el órgano ejecutivo la organiza, administra y ejecuta por medio de sus dependencias.

1.3. Objeto de estudio

“Pocas disciplinas jurídicas y científicas estiman un campo tan extenso como el del derecho administrativo, que para poder regular la actuación de las autoridades y para poder estudiar los procedimientos e instituciones jurídicas, atiende a fines tan múltiples. El objeto principal del derecho administrativo: Lo constituye el conjunto de normas y principios que regulan las relaciones entre Instituciones públicas que constituyen el Estado y los gobernados o administrados, en el cumplimiento de los fines del Estado”.⁷

⁶ Del Río González, Manuel. **Compendio de derecho administrativo**. Pág. 14.

⁷ Sayagués Laso, Enrique. **Tratado de derecho administrativo**. Pág. 25.

El Estado hace uso de la facultad de poder, de la autoridad de decidir, de su facultad disciplinaria, y en general de la actividad para administrar y en todas estas actitudes actúa como ente público, por lo que el objeto del Estado es público; pero se debe considerar también que el Estado actúa como una persona jurídica de carácter privado cuando se acoge a las leyes comunes y realiza actos de carácter privado como cuando obtiene el arrendamiento de un bien inmueble, con el objeto de instalar oficinas de algún órgano administrativo.

1.3.1. Regulación y estudio de la función administrativa

Para conocer que es la función administrativa y quién la ejerce es conveniente presentar las siguientes explicaciones doctrinarias. “Es un elemento de síntesis que refleja el primer objeto de estudio de esta rama del derecho es el ejercicio de la función administrativa. Esta perspectiva de síntesis abarca: El estudio del sujeto que ejerce dicha función o sea la administración pública centralizada y descentralizada, a través de sus órganos jurídicos (con los consiguientes principios de competencia, jerarquía, delegación, etc.), de los agentes que se desempeñan en esos órganos, y estructurada en forma de administración central (centralizada o desconcentrada), o descentralizada (entes autárquicos, empresas del Estado, sociedades anónimas con participación parcial o total del Estado, etc.), con más la figura del ente independiente regulador de servicios públicos”.⁸

⁸ Gordillo, Agustín. **Derecho administrativo, parte general**. Pág.1.



Es entonces, la función administrativa la esencia de las funciones de la administración pública y establece los pasos a seguir de la administración para su aplicación correcta, y así lograr el desarrollo de su finalidad, respetando las técnicas y principios que inspiran a la administración como ciencia. “También puede a veces la función pública ser delegada o atribuida a personas no estatales, y aparece en ese caso el fenómeno de las personas públicas no estatales (algunas sociedades de economía mixta, corporaciones profesionales, etcétera), o a personas que ejercen un monopolio o privilegio para la explotación de un servicio público”.⁹

En este orden de ideas, en Guatemala algunos servicios públicos han sido privatizados como lo es el transporte urbano, la energía eléctrica y las comunicaciones telefónicas, siendo estos servicios públicos esenciales para el desarrollo económico social del país. Son entonces, los actos administrativos, los contratos administrativos y los procedimientos administrativos, partes del ejercicio de la función administrativa, así como otros que también son parte de la regulación del derecho administrativo. Hay que recordar: “que la administración debe actuar bajo los principios de legalidad y juridicidad y bajo las reglas de la competencia administrativa. Legalidad la norma positiva y juridicidad el derecho”.¹⁰

Lo anterior debido a que los principios de legalidad y juridicidad, son principios propios del derecho administrativo, el principio de legalidad asegura al administrado que el

⁹ *Ibíd.* Pág. 8.

¹⁰ Calderón Morales. *Op. Cit.* Pág. 56.



Estado actuara a pegado a derecho en su actuar administrativo; todas las decisiones adoptadas por el gobierno deben estar conformes al principio de juridicidad, es importante que estas no obedezcan a una simple analogía de la autoridad, sino a criterios objetivos que le otorguen legitimidad.

“El estudio de los límites sustantivos y adjetivos de tales facultades, como contrapartida necesaria al ejercicio del poder en un Estado de derecho. Entre los límites sustantivos cabe mencionar los principios jurídicos superiores del orden constitucional y supraconstitucional: razonabilidad, no desviación de poder, imparcialidad, buena fe, no auto contradicción, adecuación de medio a fin, sustento fáctico suficiente, motivación adecuada, procedimiento regular previo a la emisión del acto, etc.”.¹¹

En la vía administrativa, se encuentran los límites adjetivos o procedimentales, así como también los recursos administrativos (recursos de revocatoria y de reposición regulados en los Artículos 7 y 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo), y los procesos judiciales (el proceso de lo contencioso administrativo, etc.); los procesos constitucionales (el Amparo y la Acción de Inconstitucionalidad); por último, las acciones por daños y perjuicios causados al particular y el procesamiento por delitos cometidos por funcionarios públicos (El sumario de responsabilidades en la vía civil y el procedimiento penal). Es necesario tener en cuenta que los funcionarios públicos pueden incurrir en responsabilidades de tipo administrativo, de tipo penal y de tipo civil.

¹¹ Gordillo. Op. Cit. Pág. 2.

1.3.2. La legítima defensa de los particulares contra el ejercicio de la función administrativa y la resistencia pacífica

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 12, regula lo relativo a la legítima defensa, que consiste en el “legítimo derecho a defenderse de los actos y resoluciones de la administración pública, que debe prevalecer como principio general del procedimiento administrativo”. Es este aplicable dentro de un proceso determinado. No existe entonces, un derecho de defensa estrictamente para materia administrativa. Si se aplica el principio de juridicidad, se puede entender que cabe mencionar a la defensa como un principio del derecho administrativo, especialmente del procedimiento administrativo y así debe aplicarse.

La resistencia pacífica, consiste en el legítimo derecho que los particulares tienen a oponerse y resistirse a las determinaciones de la administración pública, cuando han sido violados sus derechos por los órganos administrativos, la regulación está en el Artículo 45 de la Constitución Política de la República de Guatemala. “Los límites a la actividad administrativa y la protección judicial del particular frente a la administración y los que ejercen el poder económico de carácter monopólico”.¹²

Es entonces cuando la administración rebasa los límites de su competencia, se hace necesario que el particular cuente con mecanismos específicos, jurisdiccionales para

¹² *Ibíd.* Pág.3.

asegurar la defensa en contra de la administración; todo ello, a lo que se ha denominado como el control o los medios de control directos, que el particular dispone para defenderse de los actos que se considera, afecta los derechos e intereses de los particulares, por esas razones, se ha expuesto en la definición de derecho administrativo el control.

1.3.3. La protección judicial del administrado frente a la administración

“Ha de advertirse que se habla aquí de protección judicial y no jurisdiccional como lo indican otras definiciones, las que se refieren más particularmente a la protección que existe dentro del mismo ámbito de la administración pública, en especial lo contencioso administrativo. En rigor de verdad, tales definiciones son correctas para un sistema como lo es por ejemplo el francés, en que las contiendas entre los particulares y la administración son resueltas en forma definitiva por un tribunal emanado de la misma administración, que es el Consejo de Estado, pero no lo son para un sistema judicial como el de Guatemala, en que tales contiendas son siempre resueltas en última instancia por el poder judicial, sin perjuicio de que existan medios complementarios no sustitutivos de contralor”.¹³

Se establecen órganos de control independientes para tutelar los derechos de los particulares, ante las resoluciones que los perjudican, entre estos medios de control se

¹³ *Ibíd.* Pág. 5.

pueden citar los siguientes: órganos de control independientes, el Procurador de los Derechos Humanos, la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

1.4. Sistemas de derecho administrativo

Existen distintos sistemas que regulan al derecho administrativo, esto derivado a el país y época de su creación, para la presente investigación se desarrollaran dos sistemas, el sistema anglosajón, el cual tiene su inicio en Inglaterra; y el sistema francés, también conocido como el sistema monárquico que surgió con la Revolución Francesa.

1.4.1. Sistema anglosajón

El sistema anglosajón o sajón imperante principalmente en Inglaterra y donde no existe un derecho especial que regule las relaciones entre la administración pública y los particulares, sino que estas relaciones son reguladas por el derecho común, es decir por el derecho civil. Esencialmente, dentro del derecho sajón, es fuente principal de derecho la jurisprudencia y el precedente administrativo. Significa entonces, que dentro del derecho sajón, no existe un derecho especial que regule las relaciones de la administración pública, como en el sistema francés.

1.4.2. Sistema francés

“Según la doctrina, el sistema monárquico, este sistema tuvo un cambio de forma completa con la Revolución Francesa y se puede sintetizar en tres puntos: En primer lugar una obra de destrucción, la casi totalidad de la administración del antiguo régimen, en segundo lugar La revolución ensaya de edificar una sana administración racional y en tercer lugar, la formulación de importantes principios de filosofía política que será la base de toda la elaboración posterior”.¹⁴ Es entonces, el sistema francés donde se realiza la división importante de las autoridades administrativas, así como de departamentos y comunas, incluyendo un complejo desarrollo del sistema procesal administrativo, con tribunales de carácter específico, en este sistema la jurisdicción administrativa es un juez, quien es imparcial e independiente.

1.5. Características

El derecho administrativo se aplica a todos los órganos e instituciones a través de los cuales actúa la administración pública. Estos órganos cuentan con poderes superiores a los que disponen los particulares encarga de actuar sobre los órganos administrativo cuando estos actúan haciendo uso de sus potestades públicas (es decir, haciendo uso de la facultad del *imperium* que rompe la igualdad entre las partes). Las características del derecho administrativo, son desarrolladas por distintos autores, en la

¹⁴ Penagos, Gustavo. **Derecho administrativo**. Pág. 62.

presente investigación se enfoca en las que el autor Penagos desarrolla de la manera siguiente:

1.5.1. Es un derecho joven

El derecho administrativo es relativamente nuevo, de reciente creación, parte del último cuarto del siglo diecinueve. "Es un *jus novum*. Es, en efecto un derecho novísimo, como novísima es la administración, entendida en su sentido moderno. Desde luego, la administración pública ha existido desde cuando apareció el Estado nacional, y aún antes, pero desvinculada del derecho".¹⁵ Se puede decir que el derecho administrativo, surge con la Revolución Francesa y nace como producto del surgimiento del Estado de derecho.

1.5.2. No ha sido codificado

La codificación consiste en la creación de una ley única que regule todo lo relacionado con una materia, con una visión de conjunto en forma completa y coherente. En derecho administrativo no se puede hablar de codificación, por lo extenso de las competencias administrativas y porque la codificación implica unificación de todo lo relativo a la administración enmarcado en una ley única.

¹⁵Bielsa, Rafael. *Derecho administrativo*. Pág. 42.

1.5.3. Es un derecho subordinado

El derecho administrativo es subordinado, debido a que depende de una ley superior en este caso la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes constitucionales; se encuentra subordinado al derecho constitucional, ya que este lo orienta y le impone limitaciones a la administración de la misma jerarquía de la norma, se puede decir que el constitucional es el órgano y el administrativo es el funcionamiento.

1.5.4. Es un derecho autónomo

Se dice que el derecho administrativo está dotado de autonomía, sin embargo esto no significa que tenga independencia total, tratándose de una rama de la ciencia jurídica, que es una unidad, las divisiones se justifican bajo el aspecto didáctico, para una mayor facilidad de transmisión de conocimientos, existe autonomía jurisdiccional, siempre que existan órganos especiales encargados de declarar el derecho, en un sector específico.

1.5.5. Es un derecho dinámico

Al caracterizar al derecho administrativo, como un derecho dinámico, se refiere a que el derecho administrativo es más cambiante que cualquier otra ciencia jurídica, si no fuera



así las administraciones públicas fueran muy estáticas, por la naturaleza del servicio y en general por la labor que desarrolla la administración pública se encuentra en constante cambio, más que todo en los procedimientos.

Es derecho mutable, por cuanto vive en constante transformación, como a diario se transforma la administración al compás de las evoluciones socioeconómicas. La aparición de nuevos cometidos Estatales lo mantiene en permanente desarrollo, así como los nuevos intereses sociales que demanda la comunidad y cuya satisfacción corre a cargo del Estado.



CAPÍTULO II

2. La ley

Su estudio es importante por ser la fuente más importante del derecho administrativo, materia de estudio en la presente investigación, desde el punto de vista de la competencia administrativa, pues solo la ley puede otorgar la competencia a los órganos administrativos, puesto que pueden realizar solo las atribuciones que les estén expresamente señaladas en la ley.

2.1. Antecedentes históricos

Se denomina derecho histórico a: “los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.), que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes”.¹⁶ En Guatemala existen antecedentes de la evolución del sistema jurídico, en el derecho precolombino se encuentran en los monumentos arqueológicos, escultóricos y pictóricos de mayas y descendientes, de los cuales se deduce que su sistema de gobierno era teocrático (poder de la divinidad); en la época colonial, se encuentran en documentos como la recopilación de las leyes de las Indias (derecho indiano); en época post-independiente: se encuentran en las distintas constituciones: (Constitución Federal de 1824: gobierno federal para las 5 repúblicas; constitución del Estado de Guatemala de 1825 limitó la

¹⁶ García Máñez, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. Pág. 51.



soberanía del Estado subordinándolo al pacto de Unión de la Federación de Centro América.; Acta Constitutiva de la República de Guatemala de 1851; la Ley Constitutiva de la República de Guatemala de 1879; Constitución Política de la República de Centro América de 1921 (gobierno federal de Guatemala, Honduras y El Salvador); Constitución de Guatemala de 1945, 1956, 1965 y 1985.

2.2. Definición

La ley (del latín *lex*, *legis*) es una norma jurídica dictada por el legislador. Es decir, un precepto establecido por la autoridad competente, en la cual regula la limitación o el derecho a algo en consonancia con la justicia, y para el bien de los gobernados. Las leyes son delimitadoras del libre albedrío de las personas dentro de la sociedad. Se puede decir que la ley es el control externo que existe para la conducta humana, en pocas palabras, las normas que rigen en la conducta social. Constituye la ley, una de las fuentes del derecho, actualmente considerada como la principal, que para ser expedida, requiere de autoridad competente, o sea, el órgano legislativo.

Existen varias definiciones sobre su significado, dentro de las cuales las más importantes son las que se exponen a continuación: “Esta concepción de ley, como fuente por excelencia del derecho, arranca de la misma constitución de los Estados modernos, con los procesos revolucionarios de fines de siglo XVIII. El principio de división de poderes confiere la facultad de elaborarla a uno de los poderes propios del



Estado: El Organismo Legislativo. Se puede establecer que la ley es la norma estatal de rango superior y preferente dictada con el máximo de solemnidades por la autoridad y órgano a quienes se reserva su competencia”.¹⁷ Con la división de poderes, el Estado dota a cada uno de los órganos de poderes específicos, con el objetivo de que sirvan como medios de control entre ellos, siendo el poder de legislar dotado al organismo legislativo.

“Según Aristóteles la ley es el común consentimiento de la ciudad. Para San Agustín, la ley es el derecho que se contiene en aquel escrito que ha sido expuesto al pueblo para que lo observe. Santo Tomás de Aquino la define como una prescripción de la razón, en orden al bien común, promulgada por aquel que tiene el cuidado de la comunidad. El jurista francés Marcel Planiol la define como una regla social obligatoria, establecida con carácter permanente por la autoridad pública y sancionada por la fuerza”.¹⁸

La ley es un cuerpo de reglas decretadas, acostumbradas y reconocidas por una comunidad como obligatorias. Es una norma jurídica por la que el Estado se dirige a sus gobernados para fijar los límites de lo permitido pues es una cualidad de toda ley en sentido material el poner límites a la libertad personal en general “La ley es el pensamiento jurídico deliberado y consciente, expresado por órganos adecuados, que presentan la voluntad de una multitud asociada. La ley es, pues, el pronunciamiento solemne del derecho, la expresión racional del mismo. Sólo en esta forma alcanza la

¹⁷ Oliván López, Fernando. **Introducción al derecho**. Pág. 74.

¹⁸ Rocha Ochoa, Cesáreo. **Manual de introducción al derecho**. Pág. 95.

más alta perfección la elaboración técnica del derecho”.¹⁹ El conjunto de una ley servirá para ilustrar el contenido de cada una de sus partes, pero los pasajes de la misma, se podrán aclarar, atendiendo el orden siguiente:

- A la finalidad y al espíritu de la misma;
- A la historia fidedigna de su institución;
- A las disposiciones de otras leyes sobre casos o situaciones análogas;
- Al modo que parezca más conforme a la equidad y a los principios generales del derecho.

Dentro de la legislación escrita de un Estado, los preceptos legales emanan de órganos distintos, se adoptan por procedimientos diversos y tienen diferentes alcances. Por consiguiente, no es posible considerar que ha de llamarse ley a todo el derecho escrito, por ejemplo: el reglamento, que es emitido para regular ciertos procedimientos dentro de una entidad pública.

En el derecho administrativo, la norma jurídica reviste forma y matices variados. Los preceptos a veces emanan del Organismo Legislativo y otras de la propia administración, aunque en este caso no creando situaciones de derecho u otorgando competencia administrativa. En ocasiones, estos últimos tienen carácter general o bien deciden sobre situaciones particulares. Importa pues delimitar lo que para esta rama jurídica tiene, como su fuente, carácter de ley.

¹⁹ Del Vechio, Giorgio. *Filosofía del derecho*. Pág. 370.

2.3. Carácter formal y material de la ley

Debido a que la ley es fuente formal del derecho administrativo, a ello se deriva el principio de legalidad, cuando se define la función administrativa, se señala como primer elemento, que se realiza bajo un orden jurídico, esto es, dentro de lo que dispone la ley. Tiene gran importancia en el derecho administrativo, el principio de legalidad, conforme al cual los órganos del Estado sólo pueden realizar aquellas atribuciones que les estén expresamente señaladas en la ley, y no puede ni siquiera bajo el propósito de servir a la colectividad, actuar fuera de lo que la ley les ordene.

Se trata de una garantía individual, que protege al ciudadano para evitar posibles abusos de autoridad; resultando así, un criterio opuesto al que se aplica a la conducta de los particulares, entre los cuales, se estima que todo lo no prohibido está permitido. “Es bien sabido que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, el principio de que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior, tiene en todos los Estados un carácter casi absoluto, pues salvo el caso de la facultad discrecional, en ningún otro, por ningún motivo, es posible hacer excepciones a este principio fundamental”.²⁰

²⁰ Garcini Guerra, Héctor. **Derecho administrativo**. Pág. 76.

Según lo expuesto con anterioridad, la ley en su aspecto formal, es la fuente principal del derecho administrativo; y que solo es ley aquello que dispone el órgano al que corresponden las funciones legislativas del Estado y, no pueden serlo las decisiones de otros órganos estatales a los que no están atribuidas específicamente dichas funciones. La delegación de facultades extraordinarias para legislar ha sido considerada, en ocasiones, como una excepción al principio de legalidad en su aspecto formal, puesto que se establece la hipótesis de que un órgano diverso al Congreso de la República de Guatemala expida leyes.

Las diferencias que existen entre la ley formal y la ley material ha originado diversos criterios, ya que hay autores que consideran que en la estimación de la ley debe imperar su concepto formal en tanto que ley, si se atiende tan sólo a su aspecto formal pueden quedar excluida como fuente jurídica, si no contiene una regla de derecho, puesto que de no ser así, su contenido es irrelevante como acto normativo. Son entonces, dos concepciones esencialmente diferentes; el aspecto material es el fondo y el formal el modo en que se realiza una declaración de voluntad por el Órgano Legislativo lo que hace que se haya considerado esencial el punto de vista material como expresión que es de la regla de derecho.

2.4. Características de la ley

Las leyes son una manera de controlar la conducta de los seres humanos a fin de limitar el libre albedrío y permitir una mejor convivencia entre los miembros de una

determinada sociedad. En caso de incumplir con las leyes, las personas son sancionadas, por lo que muchas veces deben someterse a las mismas a pesar de que no coincidan con sus propias convicciones, las principales características son las siguientes:

- Impersonal: consecuente con lo anterior, la ley no ha de ir dirigida a persona determinada;
- Obligatoria: implica que sus disposiciones deben ser necesariamente observadas y cumplidas por todas las personas a las cuales se les aplican con independencia de su aceptación, pudiendo llegarse a una ejecución forzosa;
- Permanente: la ley aspira a tener cierta duración temporal, a regular situaciones con estabilidad, desde que es promulgada hasta que sea derogada. No es instantánea. Para lograr su fin y mantener la seguridad jurídica no debe modificarse caprichosamente;
- Irretroactiva: no se aplica a casos acontecidos antes de su sanción, tiene una proyección futura, en la legislación guatemalteca, existen excepciones a esta característica como en materia penal, ya que puede aplicarse la ley que más beneficie al reo.

2.4.1. Generalidad de la ley

La generalidad, es una característica esencial de la ley para la mayoría de los tratadistas, es decir, que el precepto se dicta no para un caso específico, sino para

todas las situaciones idénticas que puedan presentarse, es decir entonces, que la norma se aplica impersonalmente. Así se entiende que lo constituye la virtud protectriz de la ley en su misma concepción, no estatuye para un interés particular, sino para un interés común, no con respecto a un individuo aislado, sino con respecto a todos.

Expuesto lo anterior, se concluye que nunca puede estar limitada o circunscrita a casos individuales o especiales, sino que debe aplicarse a cualquier persona en general que se encuentre en los presupuestos de su contenido durante su vigencia. En definitiva, puede afirmarse que la generalidad es una de las características esenciales de la ley.

2.4.2. Novedad de la ley

Se establece que la ley es novedosa, como otra característica inminente, esto debido a que en ella hay siempre novedad jurídica, es decir; dispone algo que no aparecía en el orden jurídico anterior o modifica algún aspecto del mismo. No todos los autores están de acuerdo con el criterio expresado de que la generalidad es una característica esencial de la ley y entre sus principales impugnadores hay algunos autores alemanes que han pretendido sustituir la generalidad por la novedad jurídica.

En su sentido material, la ley no implica necesariamente una regla general aplicable a un número determinado de casos semejantes, sin duda, la función natural del derecho es establecer reglas de un género, aplicable a todos los casos en los cuales ciertos



hechos vienen a repetirse, pero esta propiedad de la ley no tiene un carácter esencial. Existe la posibilidad de que en ciertas circunstancias se establezca un principio o un conjunto de principios para un hecho

2.5. El proceso legislativo guatemalteco

El procedimiento legal existente, es aquel mediante el cual una iniciativa llega a ser aprobada por el poder u organismo encargado de la emisión de leyes dentro de un Estado determinado; el cual es denominado proceso legislativo. “El proceso legislativo es el conjunto de actos encaminados a la creación de la ley”.²¹ Para que la ley sea considerada como regla de observancia general es necesario que se manifiesten diversas etapas las cuales son: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación, e iniciación de la vigencia.

Es pues en el Estado de Derecho o Estado Constitucional donde se cumplen con los pasos anteriores por medio de uno de los tres poderes, el Organismo Legislativo o Congreso de la República de Guatemala. En Guatemala, la potestad de legislar corresponde al Congreso de la República de Guatemala (potestad legislativa). Una de sus atribuciones es: decretar, reformar y derogar las leyes, aunque debe considerarse que también el Organismo Ejecutivo interviene en los pasos finales de su aprobación, haciendo de ella una verdadera emanación del poder público del Estado. Los pasos

²¹ Péreznieto Castro, Leonel. *Introducción al estudio del derecho*. Pág. 144.



que corresponden seguir en su elaboración están estipulados a partir del Artículo 174 al Artículo 180 de la Constitución de la República de Guatemala y del Artículo 109 al Artículo 133 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, los cuales se desarrollan a continuación:

2.5.1. Iniciativa

Es el acto por el cual un proyecto de ley es presentado a la consideración del Organismo Legislativo por los órganos del Estado debidamente facultados para ello, de conformidad con lo que regula el Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala, “tienen iniciativa para la formación de leyes: los Diputados al Congreso de la República de Guatemala, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral”. La Constitución Política de la República de Guatemala, confiere exclusivamente la facultad para presentar iniciativa de ley, a los Diputados del Congreso de la República de Guatemala, debido a que estos son representantes del pueblo y deben velar por el bien común, al Organismo Ejecutivo como administrador del Estado, a la Universidad de San Carlos de Guatemala por ser la única universidad pública, y al Tribunal Supremo Electoral para que según las necesidades del pueblo pueda presentar iniciativa de ley.

Asimismo el Artículo 277 del referido ordenamiento regula: “Tienen iniciativa para

proponer reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala: el Presidente de la República de Guatemala en Consejo de Ministros, diez o más diputados del Congreso de la República de Guatemala, la Corte de Constitucionalidad, y el pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República de Guatemala, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos”. La Constitución Política de la República de Guatemala, con el propósito de velar por el cumplimiento de su fin supremo que es el bien común y proteger al pueblo de violaciones constitucionales, establece en el artículo anteriormente citado quienes tienen facultades para poder presentar iniciativas para su reforma.

2.5.2 Discusión

Es el acto por el cual el Organismo Legislativo delibera acerca de los proyectos presentados, discutiendo sobre la conveniencia de aprobarlos o no en la Constitución Política de la República de Guatemala, el Artículo 176 establece que admitido un proyecto de ley se pondrá a discusión en tres sesiones diferentes celebradas en distintos días, y no podrá votarse hasta que se tenga bien discutido en la tercera sesión.

2.5.3. Aprobación

Tras discutir el proyecto de ley, el Organismo Legislativo lo somete a votación al



pleno, esta votación puede ser de distintos tipos: votación breve o sencilla, la cual consiste en que los diputados deben de levantar la mano si están de acuerdo; votación nomina: la cual consiste en que se realiza una lista de los diputados según su opinión; votación por cédula: consiste en una votación secreta. Para que una ley sea aprobada, es necesario contar con el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados que sea igual a la mitad más uno de los miembro que integran el Congreso de la República de Guatemala, lo anterior, salvo a casos especiales que la Constitución Política de la República de Guatemala, que establezca un número especial. Una vez aprobado el proyecto de ley, la junta directiva del Congreso deberá enviarlo en un plazo no mayor de diez días al Organismo Ejecutivo para su sanción.

2.5.4. Sanción

Es la aceptación por parte del Organismo Ejecutivo, de un proyecto de ley ya debidamente aprobado por el Organismo Legislativo; en Guatemala la sanción del Poder Ejecutivo debe ser otorgado en un plazo máximo de 15 días (desde la recepción del proyecto), en caso contrario se tiene por sancionado y debe promulgarse como ley de la república a los ocho días siguientes. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por el Congreso de la República de Guatemala.

2.5.5. Promulgación

Es el reconocimiento solemne por el Presidente de la República de Guatemala, el cual

consiste en que un proyecto de ley ha sido aprobado, conforme el proceso legislador establecido por la Constitución Política de la República de Guatemala y que, por consiguiente, debe ser obedecida, por lo tanto; la promulgación de la ley equivale a la orden oficial de que la misma sea y cumplida.

2.5.5. Publicación

Es el acto por el cual la ley aprobada y sancionada, se hace del conocimiento a quienes deben cumplirla. Esta se da a conocer por medio de su publicación en el Diario Oficial de Centroamérica. Esto Implica que no hay leyes secretas, presume que todas las resoluciones emitidas por el Organismo Legislativo pueden ser conocidas por los habitantes del Estado.

2.5.6. Iniciación de la vigencia

Es el momento en el cual, una ley posteriormente a su publicación, es de aplicación obligatoria en todo el país, el Artículo 6 de la Ley del Organismo Judicial regula que: “La ley empieza a regir ocho días después de su publicación en el diario oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación” a este plazo se le conoce con el nombre de *vocatio legis*.



CAPÍTULO III

3. El reglamento

Los reglamentos son actos unilaterales en los cuales se manifiesta la voluntad de la administración pública, que contienen normas jurídicas generales y obligatorias, que regulan situaciones impersonales, abstractas u objetivas y que producen efectos generales. Son normas jurídicas dictadas por la administración y con valor subordinado al de la ley.

3.1. Generalidades

Consiste en una fuente formal y directa del derecho administrativo, el reglamento, cuantitativamente, es la más importante y cualitativamente, la mayor de las veces, la más técnica. Son actos de legislación, pero no con el mismo valor que la ley, aunque sí con sus caracteres de generalidad, impersonalidad y obligatoriedad. Los reglamentos son subordinados de una norma jurídica, esto debido a que no puede existir un reglamento si no existe previamente una ley, se puede afirmar que orgánicamente son actos de la administración pública pero materialmente son actos- reglas, o sea que implican la creación de normas jurídicas, pero que no tienen el mismo valor jerárquico ni formal que la ley.



3.2. Fundamento

Es conveniente para la presente investigación determinar la base legal de los órganos ajenos que tienen atribuida la función legislativa y pueden emitir normas de carácter general que produzcan efectos jurídicos. Ello implica determinar la razón jurídica del ejercicio de la potestad reglamentaria. Se puede afirmar que esta potestad nace de la propia actividad administrativa, es una forma de realizar sus funciones. Entraña el ejercicio de poderes propios de la administración, o sea de poderes que dimanen de su propia naturaleza. Es decir, que para la administración la potestad reglamentaria cuenta como una atribución.

La Constitución Política de la República de Guatemala, reconoce la potestad de crear reglamentos como una de las funciones del Organismo Ejecutivo, en su Artículo 183 inciso e), “al normar las funciones del Presidente de la República de Guatemala, al determinar que éstas comportan: sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución Política de la República de Guatemala, así como los Acuerdos, Reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes sin alterar su espíritu”.

Es menester, resaltar la potestad reglamentaria, es decir; el poder que tiene la administración de formular normas no pertenece en exclusiva al Organismo Ejecutivo.



Puesto que la administración en el Estado no es solamente centralizada, sino también, cuenta con entes descentralizados, una de las atribuciones esenciales de estos órganos es, sin duda, la de dictar disposiciones normativas propias, aunque inferiores a la ley dictada por el Organismo Legislativo.

3.3. Definición

Están los reglamentos en la pirámide normativa; el lugar secuencialmente debajo de las normas con valor de ley lo ocupan los reglamentos, que pueden definirse como toda disposición jurídica de carácter general dictada por una administración pública y con valor subordinado a la ley. Los reglamentos, son la consecuencia de las competencias propias que el ordenamiento jurídico concede a la administración a diferencia de lo que sucede con las disposiciones del gobierno con fuerza de ley, que tienen un carácter excepcional y suponen una verdadera sustitución del poder legislativo ordinario.

Se considera al reglamento como “un conjunto sistemático de normas jurídicas destinadas a la ejecución de leyes o al ejercicio de atribuciones o facultades consagradas por la Constitución Política de la República de Guatemala”.²² Los reglamentos son creados para establecer los procedimientos que se deben de realizar, para la correcta aplicación de la norma.

²² Pacheco Gómez, Máximo. *Introducción al derecho*. Pág. 343.



“Las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales de manera análoga, las reglamentarias están condicionadas por las ordinarias”.²³ Para que exista un reglamento, debe de existir previamente una ley ordinaria, es emitido un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales.

Son entonces los reglamentos, fuentes del derecho para la administración pública, aun cuando proceden de ella misma. Es la fuente de mayor importancia, ya que no solo son dictados por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera, esto es así, pues los reglamentos o normas reglamentarias tienen necesariamente que estar condicionadas a la ley, dependen de la ley, desarrollan la ley y no pueden contradecirla. El reglamento regula procedimientos.

“El reglamento constituye un acto administrativo del Presidente de la República de Guatemala y de los órganos descentralizados a los cuales la propia ley es la que les da esta facultad de poder reglamentarse”.²⁴ Es pues, un conjunto ordenado de reglas y conceptos que es emitido por el Presidente de la República de Guatemala, en consejo de ministros, que para la ejecución de una ley o para regular el régimen interior de una corporación o dependencia. Según lo expuesto, se reúnen los elementos necesarios para definir el reglamento de la siguiente forma:

²³ García, **Op. Cit.** Pág. 85.

²⁴ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I.** Pág. 106.

- Es una declaración, o sea una manifestación o declaración de voluntad, conocimiento o juicio. De esta forma distinguimos el acto (en este caso el acto reglamentario) del mero hecho administrativo que es tan sólo la actuación material de un órgano administrativo;
- Unilateral, por oposición a bilateral. Se dice que un acto es bilateral y particularmente un contrato, cuando es el resultado de una declaración de voluntad común entre dos o más partes, destinada a reglar sus derechos. En el acto unilateral falta esa declaración de voluntad común y es por el contrario una sola parte, en este caso la administración, la que expresa su voluntad, llamada por ello unilateral;
- Dictado en ejercicio de la función administrativa. De acuerdo al concepto de función administrativa dado más adelante, ésta es toda la actividad realizada por los órganos administrativos y la actividad realizada por los órganos legislativos y judiciales excluidas sus respectivas funciones específicas. Por lo tanto, puede haber reglamentos dictados por los órganos administrativos y también, en sus respectivos campos de actuación, por los órganos legislativos y judiciales: en estos dos últimos casos los reglamentos se referirán exclusivamente al funcionamiento y organización interna de estos poderes. A veces se utiliza también la expresión reglamento, para referirse a las normas técnicas o jurídicas que rigen la relación de los concesionarios con los usuarios;
- Que produce efectos jurídicos. Esto es fundamental, pues si se trata de una mera declaración lírica, desprovista de efectos o consecuencias jurídicas (crear derechos



y obligaciones) no parecería propio incluirla dentro del concepto jurídico formal de reglamento;

- Generales. El acto administrativo se caracteriza por ser un acto que produce efectos jurídicos individuales, particulares, en un caso concreto; el reglamento, en cambio, por producirlos en forma genérica, para un número indeterminado de personas o de casos;
- En forma directa. Esto quiere decir, que el reglamento es por sí mismo susceptible de producir los efectos jurídicos de que se trata; ello no se desnaturaliza si el mismo reglamento supedita la producción de sus efectos al cumplimiento de determinada condición o al transcurso de determinado tiempo, porque en tales casos cumplido el plazo o la condición, es el mismo reglamento el que produce el efecto de que se trata.

3.4. Naturaleza jurídica

La naturaleza jurídica de los reglamentos, se encuentra contemplada en dos posiciones, hay quienes consideran que se tratan de un acto administrativo y otros que la actividad reglamentaria es una actividad materialmente legislativa o normativa del Presidente de la República de Guatemala, por tratarse del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorio. Partiendo de lo expuesto, se establece que el reglamento no es facultad legislativa del Presidente de la República de Guatemala, pues dentro de las normas reglamentarias no se están creando situaciones de derecho,



ni se puede dotar de competencia administrativa a los órganos, ya que los reglamentos dependen de una ley. Naturalmente se puede establecer que el reglamento solamente es un instrumento operativo y dinamizador de la administración, razón por la cual no puede ser considerado éste como una facultad legislativa del Presidente de la República de Guatemala.

3.5. Características de los reglamentos

Los reglamentos están presente en casi todos los ámbitos, bien sean laboral, estudio, jurídicos, incluso en casa se aplican ciertas reglas para poder tener un orden de tareas repartidas entre los diferentes miembros que la conformen con el propósito de el buen desempeño de sus funciones. Las principales características de las disposiciones contenidas en un reglamento son las siguientes:

- Son obligatorias o imperativas porque de considerarse potestativa su observancia, la ley a la que intenta hacer aplicable no lo sería.
- Son de naturaleza secundaria porque se ubican en un rango inferior a la Constitución Política de la República de Guatemala y a las leyes.
- Son accesorias porque para su creación y existencia, es necesario previo a ello que exista una norma jurídica, de la cual el reglamento viene a ser parte, reglamentando su contenido.



- El reglamento formalmente es de naturaleza administrativa porque proviene de una autoridad administrativa y está encaminado a proveer lo relativo a la instrumentación y aplicación de una ley. Materialmente su naturaleza es legislativa porque es general, abstracto y obligatorio, igual que una ley.

3.6. Clasificación de los reglamentos

“Por aplicación del principio de la separación de los poderes, el dictado de normas generales corresponde por principio al Congreso de la República de Guatemala y no al Poder Ejecutivo; por ello la facultad del Poder Ejecutivo para dictar reglamentos debe entenderse siempre con algunas reservas: Debe recordarse que no es una facultad que le pertenece como principio, jure propio, sino como excepción”.²⁵ En la actualidad, se encuentran gran gama de clasificaciones de los reglamentos, sin embargo, es posible distinguir en cuanto a sus efectos los siguientes tipos:

- Reglamentos jurídicos: Son los propiamente normativos. Se derivan de las relaciones de supremacía general que unen generalmente al ciudadano común con la administración pública. Estos reglamentos son emitidos por el Presidente de la República de Guatemala, en consejo de ministros, llevando incorporada en el la voluntad del Estado, en respuesta a la facultad que la Constitución de la República de

²⁵ Gordillo Augustin, Alberto. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Pág. 149.



Guatemala le otorga al Presidente de la República de Guatemala, a quien le queda prohibido alterar el espíritu de la ley. Estos reglamentos regulan el procedimiento que los órganos de la administración deben seguir de una competencia que la ley le otorga al mismo. La promulgación de los reglamentos es una facultad de los órganos administrativos, cuando son centralizados es facultad del Presidente de la República de Guatemala, con el refrendo del ministro correspondiente y si se trata de una entidad autónoma, corresponde al órgano colegiado, que es la máxima autoridad de estas instituciones, en las municipalidades el Concejo Municipal, en la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Consejo Superior Universitario y en el caso del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social su Junta Directiva. La importancia de los reglamentos jurídicos es que sin ellos la administración no puede actuar, y por ende no tendrá procedimientos para prestar el servicio para el cual fue creado el órgano.

- Reglamentos administrativos: Son los reglamentos que emiten los órganos administrativos, y que se utilizan para la organización que se dan dentro de las relaciones de supremacía especial o de sujeción especial. Se producen estas relaciones en el campo organizativo interno de la administración y sólo afecta a los sujetos a esta especial sujeción. Por ejemplo, a los servidores de la administración.

De estos reglamentos es posible mencionar los dictados por ministerios, direcciones y se emiten a través de Acuerdo Ministerial; asimismo, se pueden encontrar en las entidades descentralizadas, como las Municipalidades, la Universidad de San Carlos de Guatemala. Estos reglamentos no son necesariamente derivados de una ley

específica, sino pueden depender de una ley general que regula al órgano u organización, es el caso de las instituciones descentralizadas que cuya base es su ley orgánica. Según su contenido, puede hablarse también de distintos tipos de reglamentos:

- **Reglamentos de aplicación:** Son los reglamentos dictados para facilitar y asegurar la aplicación de la ley, regulando todos sus detalles. También son conocidos como reglamentos de ejecución o ejecutivos, y reglamentos subordinados. Este tipo de reglamento presupone la existencia de una ley dictada por el Organismo Legislativo, que determina sus efectos y alcance y a la cual no puede contradecir, de allí que se sostenga que están subordinados a la ley. Esto encuentra apoyo en la disposición constitucional que asigna al Presidente de la República de Guatemala la facultad de dictarlos. Son reglamentos que dicta el Organismo Ejecutivo en ejercicio de atribuciones constitucionales propias con la finalidad de posibilitar la aplicación y cumplimiento de las leyes.

La falta de sanción de un reglamento ejecutivo, no puede ni debe impedir la aplicación de la ley no reglamentada, puesto que de otro modo se estaría dejando en manos del Organismo Ejecutivo la eficacia y vigencia de una norma. Es pues, que estos reglamentos son comunes en el campo administrativo y necesario para reglamentar las cuestiones puramente técnicas, cambiantes, factores variables o detalles. Según el Artículo 24 de la Ley del Organismo Ejecutivo “deben emitirse mediante Acuerdo gubernativo; por lo tanto no deben ni pueden alterar el espíritu de la ley”.

En la actualidad, los reglamentos pueden ser dictados por órganos no pertenecientes al organismo ejecutivo, sino a la administración descentralizada como por ejemplo la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y el Ministerio Público (MP). “En este caso algunos estudiosos afirman que se estaría en presencia de un estatuto autónomo, por ser dictados por entes que gozan de un cierto grado de autonomía normativa”.²⁶

- Reglamentos autónomos: Son aquellos reglamentos que son independientes de cualquier ley. Son dictados por el Organismo Ejecutivo respecto de materias que son de su competencia, sea porque la Constitución Política de la República de Guatemala, así lo determina o por estar implícitas en ella. Estos reglamentos no dependen ni requieren de una ley anterior que condicione su existencia, ya están comprendidos dentro de las facultades propias de la administración pública. Son los que se emiten por autorización expresa del Organismo Legislativo. Se dan, entonces, cuando es el propio Congreso de la República de Guatemala, el que comparte su facultad legislativa con otro organismo.

Lo expuesto en el párrafo anterior, al decir que estos reglamentos no dependen ni requieren de una ley anterior que condicione su existencia, debido a que ya están comprendidos dentro de las facultades propias de la administración pública, no significa que estos reglamentos no tengan limitaciones, siempre estarán sujetos a los límites

²⁶ *Ibíd.* Pág.154.



generales de cualquier reglamento, así, por ejemplo, no podrán contradecir disposiciones constitucionales ni legales.

- **Reglamentos de necesidad:** Corresponden a las disposiciones reglamentarias que el Organismo Ejecutivo dicta para hacer frente a situaciones de emergencia. Se emiten en casos en los que, por graves alteraciones de la paz o del orden público o por desastres o calamidades naturales, pelagra la existencia misma del Estado o la de sus habitantes o en todo caso su seguridad y salubridad. Son reglamentos que norman situaciones imprevistas que requieren de una pronta decisión por parte del Jefe del Organismo Ejecutivo. También están previstos en la Constitución Política de la República de Guatemala, al señalar las funciones del Presidente de la República de Guatemala en el Artículo 183, inciso f.

- **Reglamentos de delegados:** Son aquellos que emite el Organismo Ejecutivo por autorización o delegación expresa del Organismo Legislativo. Es decir, se dan cuando este organismo comparte con otro su facultad legislativa. En Guatemala no se dan en la actualidad. En tiempos pasados (lo que se podría identificar como la Época Liberal) si hubo legislación entre los mencionados organismos.

3.7. Las circulares, instrucciones de servicios y reglamentos de organización

Se consideran circulares a aquellas instrucciones de servicio con carácter general, y dirigidas a órganos de la administración pública. Contienen normas técnicas operativas

y reglamentarias. En Guatemala, el Organismo Ejecutivo tiene potestad de emitir las. Autores como Castillo no recomiendan la interpretación de la ley a través de ellas porque esto ha ocasionado abusos en el pasado. Las instrucciones de servicios son las órdenes y directivas que los órganos superiores de la administración dan a sus subordinados para determinar la forma concreta en que deben ejercer su actividad.

“Las circulares, son normas de cumplimiento obligatorio, pero sólo dentro de la propia administración. Su incumplimiento puede acarrear por parte del empleado o funcionario que no las acate, una infracción al deber de obediencia que le tiene que dispensar a sus superiores”.²⁷

Los reglamentos de organización son los que se dictan para establecer la estructura de los órganos, señalando su integración, competencia interna, relaciones, etc. Al igual que las circulares y las instrucciones de servicio no obligan ni vinculan a los particulares y su observancia sólo aplica a la propia administración o parte de ella. A pesar del carácter obligatorio eminentemente interno, estas normas son de carácter reglamentario y constituyen fuentes formales del derecho administrativo. Se debe recordar siempre que este derecho no sólo regula las relaciones de los particulares con la administración, sino las relaciones entre los integrantes de la misma.

²⁷ Jinesta, L. Ernesto. **Las circulares, instrucciones de servicios y reglamentos de organización.** Pág. 20.

3.8. Diferencias entre el reglamento y la ley

La ley es un precepto establecido por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia, y para el bien de los gobernados. Su incumplimiento trae aparejada una sanción, mientras que el reglamento es una norma jurídica de carácter general dictada por el poder ejecutivo, su rango en el orden jerárquico es inmediatamente inferior a la ley, y generalmente la desarrolla, es posible desarrollar las diferencias siguientes:

- Por el órgano que la emite: El Organismo Legislativo, es el único órgano facultado por la Constitución Política de la República de Guatemala para la creación de la ley, a diferencia del reglamento, cuya creación proviene directamente del Organismo Ejecutivo, cuya facultad está establecida en la Constitución Política de la República de Guatemala, aunque lo pueden emitir otros entes de la administración pública, para regular funciones directas de su administración.
- Por la forma de su creación: Para que pueda crearse el reglamento, es necesario previamente la creación de la ley, para cuya creación sigue el procedimiento establecido en el Artículo 176 de la Constitución Política de la República de Guatemala; y para emitir un reglamento debe de ser autorizado por el Presidente de la República de Guatemala, en consejo de ministros y cumplir con los requisitos formales para su validez los cuales son, en su caso, el refrendo ministerial como anteriormente se estableció y su publicación en el Diario oficial de Centroamérica.



- Por jerarquía: La ley es superior al reglamento Según la jerarquía jurídica, se establece que la ley tiene una posición superior al reglamento, existiendo una primacía material o de contenido de ley respecto del reglamento, debido a ello el reglamento tiene un rango inferior a la ley, por lo que no puede contener previsiones contrarias a ésta. La ley tiene una posición de primacía directiva respecto del reglamento, al tener plena determinación vinculante respecto del contenido del reglamento y los términos formales de su vigencia.
- Por su vigencia: La ley posterior a su publicación, es de aplicación obligatoria a todos los que son afectos a ella y mientras no se abroge; el reglamento, específicamente el de ejecución, no puede existir al desaparecer la ley; La ley existe y tiene plena vigencia sin necesidad de reglamento, mientras que éste, salvo excepciones expresas, requiere de la existencia previa de la ley.
- Por su contenido: La ley tiene una materia reservada que sólo ella puede regular y el reglamento no puede ir más allá de lo que la ley establece, en otras palabras, es la expresión de la voluntad de administradores o de un órgano del poder administrativo. Estos reglamentos deben estar sujetos a la ley y por lo tanto; no se encuentran por encima de las leyes ya establecidas o dictadas.
- Por la expresión de voluntad: La ley es considerada la expresión de la voluntad nacional, debido a que es elaborada por los diputados del Congreso de la República de Guatemala, que en su calidad de representantes del pueblo, son electos precisamente



con esa función, mientras que los reglamentos son la manifestación escrita de la voluntad de la administración.

- Por su alcance: Debe establecerse aquí que el campo de acción del legislador es libre e incondicionado, sujeto únicamente a la Constitución Política de la República de Guatemala, mientras que el ejercicio de la potestad reglamentaria que resulta en la existencia de los reglamentos es todo lo contrario, está limitado y encuadrado por la ley.

Según lo expuesto anteriormente, se concluye estableciendo que el derecho administrativo tiene fuentes que son en general, las mismas que las de todo el ordenamiento jurídico, aunque dentro de ella existen unas especialmente importantes para esta rama del derecho público como son los reglamentos. Son estas normas que afectan tanto a particulares como a miembros de la administración y son necesarios para el correcto funcionamiento y ejercicio de la función administrativa del Estado.

CAPITULO IV

4. El Municipio

El Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal establece en su Artículo 2 establece: “el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza, primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

El municipio es la unidad geográfica de participación directa ciudadana, está dotado de autonomía por la Constitución Política de la República de Guatemala, se organiza para administrar y ejercer el poder público en el territorio que le corresponde, dentro de sus funciones esta la prestación de servicios públicos ya sea en forma directa o por medio de personas individuales.

4.1. La administración pública municipal

La importancia de la administración pública municipal, se debe analizar desde el punto de vista de la naturaleza de la organización del Estado, en virtud de que el municipio



constituye una de las formas que el Estado tiene para lograr la descentralización del servicio público, dejando desde este punto de vista a la administración municipal como una forma de organización, en la que los propios habitantes establezcan sus propias necesidades y las llenen, a través de su propio gobierno municipal.

La administración pública comienza en la reunión de las condiciones necesarias para un mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes, el bienestar general y material de todos, y el municipio como institución, constituye la instancia más importante para el cumplimiento de estas finalidades propias del Estado.

"La administración municipal es la que se encarga del gobierno en el municipio, y las actividades administrativas comunales son dentro de una fórmula general, todas aquellas que necesariamente deben ejercer las administraciones municipales para la satisfacción de los intereses locales, es decir lo que concierne en forma directa o indirecta a todos los habitantes del municipio, pues la importancia del mismo, radica en la necesidad de descentralizar la administración pública".²⁸ La administración municipal es desarrollada tanto por los funcionarios, designados por la o el intendente en el momento de tomar posesión de su cargo, como así también por el personal que desempeña tareas técnico-administrativas y de gestión de modo permanente, es decir, más allá de los cambios de gestión política.

²⁸ Calderón Morales. *Op.cit.* Pág. 226.



4.2. Sistemas de Gobierno municipal en Guatemala

La tendencia de los estados modernos es la de lograr la descentralización de la administración pública y en buena medida municipios llevan esta tendencia a través de la autonomía, por lo que han quedado obsoletas las teorías que propugnan por una administración centralizada. En Guatemala, el sistema que adopta el Gobierno, es el de democracia representativa, porque sus autoridades son designadas por medio de sufragio.

Aunque no todos los órganos municipales tienen una estructura orgánica análoga, se puede apreciar la existencia de dos clases de órganos obligatorios de la administración municipal, los que depende toda la actividad administrativa municipal, siendo: Los órganos deliberantes y los órganos ejecutivos. El órgano deliberante en los sistemas modernos municipales, se encuentra el poder del concejo, aun cuando la corporación no constituye el equivalente de órgano legislativo estatal en su estricto sentido; ambos tienen similitudes en cuanto a su organización y funcionamiento, especialmente lo que da origen a cierta confusión si no se examinan las amplias facultades de cada uno de estos órganos.

“Entre los sistemas de gobierno municipal que existen: El sistema de democracia directa, el sistema de democracia representativa, el sistema democrático colegial o inglés, sistema democrático de separación de poderes o sistema francés y el sistema

autoritario o alemán”.²⁹ Cada uno de estos sistemas, regula de forma independiente la estructura y organización del Estado, así como la forma de ejercer el poder público, estableciendo distintos procedimientos de elección de las autoridades y gobernantes; la manera en que administran el poder público, la forma en que los administrados pueden acceder a la administración pública, de acuerdo a la legislación del país de su creación, el estudio de estos sistema es de gran importancia para esta investigación, debido a que comparte como el poder público, es trasladado por los ciudadanos a sus representantes.

4.2.1. El sistema de democracia directa

Consiste en aquel sistema donde el poder municipal de gestión corresponde a los vecinos, quienes lo ejercen directamente, congregados en las oportunas asambleas que se reúnen en las plazas públicas, lo que se conoce como Cabildo abierto.

En los municipios pequeños es en donde mejor se adapta este sistema, toda vez que no existan problemas tan complejos, los que sí se dan en las grandes urbes y no es necesaria la intervención de órganos especializados para resolver sus problemas. Es precisamente por la poca población que se hace posible la acción directa y conjunta de los vecinos de los municipios. El Código Municipal regula lo relativo al cabildo abierto, que en la actualidad no se puede aplicar por lo extenso de las poblaciones de los municipios.

²⁹ Calderón Morales, *Op.cit.* Págs. 279 a 283.



4.2.2. El sistema de democracia representativa

La democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto, ostenta la soberanía y en ejercicio de la misma, por medio del sufragio, elige la forma de gobierno al cual será regido y consecuentemente elige a sus gobernantes; el sistema representativo es el régimen por el cual el pueblo gobierna en una forma directa, representado por un gobierno electo, tiene legítima la representación y legítimo el ejercicio de los gobernantes, ese es el fin que inspira la democracia.

Actualmente el sistema de democracia representativa es el que más se adapta al desarrollo y vigencia de los municipios, como consecuencia a la democracia, el pueblo elige a sus gobernantes por medio del sufragio, dándoles potestad para administrar el poder público, siendo entre sus funciones la prestación de los servicios públicos municipales, haciéndose indispensable para que sea aplicado en las ciudades grandes que lo requiera.

4.2.3. El sistema democrático, colegial o inglés

Este sistema tiene su fundamento y base en la opinión pública, externada por el sufragio, centro de acción de gobierno en el ayuntamiento o concejo municipal, que es directamente designado por el cuerpo electoral, siendo el depositario de la soberanía local y del que recibe todo impulso la vida municipal. El Alcalde mayor, consiste en un designado por el concejo para presidirlo y llevar su representación, pero no goza de



gran autoridad legal, pues carece de facultades para poder designar a los funcionarios y del derecho de veto. Tiene su carácter de monarca representativo, es decir no es un órgano independiente del gobierno y la superioridad es más de dignidad que de poder. En este sistema, la gestión se encuentra a cargo del ayuntamiento, que la ejerce mediante las comisiones que nombra especialmente para determinados asuntos.

Un régimen democrático, por lo tanto; es aquel que posibilita la participación de la población en la toma de decisiones vinculadas a lo público. Se trata de una serie de instituciones y normativas que organizan el Estado y el ejercicio del poder según criterios democráticos. La esencia de un régimen democrático se encuentra en la inclusión masiva de la sociedad en la toma de decisiones y en la fijación de límites a quienes ejercen el poder. El formato del régimen, de todas formas, fue cambiando con el paso del tiempo.

4.2.4. El sistema democrático de separación de poderes o sistema francés

Este sistema tiene lineamientos contrarios al sistema inglés, en el anterior sistema hay confusión de poderes y en este sistema existe la verdadera separación de los mismos, aun cuando en ambos existe la forma democrática. Es evidente la diferencia orgánica de competencias, que consiste en que el municipio es una corporación regida por las autoridades que son designadas por el Concejo Electoral, tiene una base democrática



por motivo que del pueblo recibe el mandato municipal y de él reciben la investidura sus representantes, mediante el procedimiento comúnmente acostumbrado.

Ambos sistemas son notoriamente diferentes, en el colegial inglés hay concentración de poderes, en el francés hay una separación de poderes. Siendo designados por sufragio y además se encuentra integrado por Alcalde y los adjuntos consejeros quienes constituyen el órgano ejecutivo de la comunidad municipal, que tiene una función propia y específica de decisión, lo que no se observa en el otro sistema.

4.2.5. Sistema autoritario o alemán

Este sistema nace de la realidad política del Estado alemán, Un régimen autoritario es aquel que recurre a la represión y otros métodos forzosos para ejercer su voluntad sobre la población civil. Por ende, es principalmente caracterizado por su carácter autocrático y su tendencia a limitar las libertades personales, acentuado en el predominio del órgano ejecutivo. Este sistema responde a la conciencia antidemocrática del Estado alemán, su base reside en la acción oficial, poder que viene de arriba, derivada de una burocracia especializada.

El sistema alemán, tiene lineamientos muy distintos a los sistemas inglés y francés que son de tipo democrático por la forma de elegir a sus representantes, en los cuales se



encuentran representadas todas las clases sociales del municipio. En cuanto a la estructura del sistema alemán, sus elementos esenciales son: el Concejo, el magistral y el burgo maestro (alcalde). El concejo es el cuerpo deliberante que se designa por sufragio. El burgo maestro era el que asumía la autoridad ejecutiva, asistiéndole en ella el magistral, aunque era elegido por el concejo, actuaba con cierta independencia.

4.3. La autonomía municipal y la Constitución Política de la República de Guatemala

Con la finalidad de atribuir seguridad jurídica en la actuación de la administración pública municipal a la que la Constitución Política de la República de Guatemala le otorga autonomía, existen características que se han destacado del contenido del principio constitucional de la autonomía municipal, la cual excluye los controles administrativos de oportunidad de otras administraciones públicas sobre la actividad de los municipios, y únicamente serán admisibles los controles de legalidad realizados por los tribunales y perfectamente determinados en la legislación de régimen local, esta exclusión radical de controles administrativos sólo la garantiza la autonomía local, cuando los municipios actúan ejerciendo competencias propias y no cuando realizan competencias delegadas por el Estado, como las reguladas en el Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala.



- La autonomía municipal como garantía de un mínimo competencial: Como ya se expuesto con anterioridad, la constitución política de la República de Guatemala, no llega a concretar un ámbito material mínimo de competencias locales, de manera que su determinación se remite a las leyes ordinarias. La legislación municipal y la legislación sectorial del Estado son las encargadas de desarrollar el principio de autonomía y en consecuencia, atribuir competencias a los municipios para gestionar actividades y servicios en el ámbito de los intereses locales.
- La autonomía y capacidad de auto organización: Las administraciones autónomas han dado poder a desarrollar mediante sus propios reglamentos y ordenanzas, la estructura orgánica y funcional más adecuada a sus necesidades singulares.
- Protección jurisdiccional de la autonomía local: “la expresión autonomía municipal no es un obstáculo para admitir la inserción del municipio en el ámbito de la potestad estatal, porque precisamente esta autonomía entraña una alusión del imperio del Estado, que se diluye en cuanto atañe al universo de las cuestiones internas comunidad local”.³⁰ Según lo anterior, la autonomía local asegura la prestación de los servicios públicos, por sí o por intermedio de particulares, la disposición sobre el patrimonio municipal, y el desarrollo sin interferencias del resto de los actos administrativos referidos a la satisfacción de las necesidades locales.

En Artículo 134 de la Constitución Política de Guatemala establece “El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas actúan por delegación del Estado”. Se puede definir entonces a la autonomía como un derecho que tienen las comunidades

³⁰ Fernández Ruíz, Jorge. **Seguridad pública municipal**. Pág. 50.



legalmente constituidas, para que, dentro de la esfera de sus competencias, elijan libremente a su gobierno municipal, en una entidad con personalidad jurídica propia, y cuenta con facultad para que otorgue sus propias normas internas y generales de conveniencias social y comunal; resuelva su propios asuntos sin la intervención de los otros organismos del Estado; además, que cuenta con la potestad de generación de sus propios ingresos de tributación y la libre disposición de sus recursos.

Existen elementos que la Constitución Política de la República de Guatemala establece a la autonomía municipal, y éstos son los siguientes: Elegir a sus propias autoridades: El Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula “que cada municipio tiene, entre otras funciones, el derecho de elegir a sus propias autoridades”. Así mismo, el Artículo: 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, regula la conformación de las municipalidades de la siguiente manera: “Cada Corporación Municipal se integrará con el Alcalde y Síndicos”. Debido a la descentralización, la Constitución Política de la República de Guatemala confiere facultades a las municipalidades con la finalidad de velar por el bien común de la circunscripción municipal, siendo dirigida por autoridades que son elegidas de manera libre y democrática.

4.4. El ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial del municipio comprende desde las calles que son propiedad municipal, parques, aceras y edificios, pero además tiene la obligación



de ordenar su territorio a través de la autorización de construcción de viviendas urbanas, edificios privados, bodegas para industria y comercio y asentamientos humanos. La obligación de cada municipalidad de formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y desarrollo integral está regulada en los Artículos: 142 al 149 del Código Municipal.

4.5. Cumplimiento de sus propios fines

El cumplimiento de los propios fines municipales, se realiza de conformidad al elemento teleológico que persigue el bien común o bienestar general a través de los servicios públicos y obras que realiza la municipalidad como órgano de gobierno, la Municipalidad y su Gobierno Municipal tienen como finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del Municipio

4.6. Organización administrativa municipal guatemalteca

La función de la organización municipal es velar por el gobierno y la administración del municipio. Y, es al concejo, al que le corresponde ejercer las funciones y adoptar los acuerdos que materializan las competencias que las leyes atribuyen a los municipios. El concejo actúa, por medio de la actividad de los órganos que lo forman, por tanto, el



abastecimiento de una organización compleja es un requisito imprescindible para que el concejo pueda actuar.

“Uno de los retos de la organización municipal es establecer una estructura permanente delimitada de órganos municipales y distribuir entre ellos las atribuciones públicas que correspondan a los municipios, de tal manera que cada órgano esté en condiciones de expresar la voluntad del municipio”.³¹

Para concluir este capítulo, se puede afirmar que, la administración pública municipal es una forma de organización del Estado en la que los habitantes de un municipio establecen sus propias necesidades; y las satisfacen a través de su propio gobierno municipal y con ello se logra la descentralización por parte del Estado del servicio público.

³¹ Vendrell Tornabell, Montserrat y Hugo Haroldo, Calderón Morales. **Manual de derecho administrativo**. Pág. 159.



CAPÍTULO V

5. Los servicios públicos

El servicio público es: “Una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares. (Mediante la concesión)”.³² En términos generales, los servicios públicos son los que presta un Estado a la sociedad, o el municipio a la comunidad. Se le denomina como servicio público porque es una actividad de interés general que desarrolla la administración pública.

5.1. Criterios para determinar el carácter público de un servicio

El derecho positivo de muchos países del mundo, acorde con la corriente doctrinaria se considera servicio público a solamente una parte de las actividades de la administración pública, se ha asignado dicho carácter a un número importante de actividades que son desempeñadas directamente por las instituciones públicas, o se delega su realización a los particulares mediante el régimen de concesión u otro

³² Acosta Romero, Miguel. *Op.cit.* Pág. 737.



parecido. Existen distintos criterios para determinar el carácter público de un servicio, entre ellos:

- **Criterio orgánico:** Es conocido en la doctrina española como organización, se basa en una organización controlada por la administración pública. Ubica en el punto definitorio al elemento orgánico, a la persona, a la institución a cuyo cargo queda la prestación del servicio. Lo que cuenta en la determinación del servicio, para el criterio orgánico, no es la actividad a desarrollar, sino el órgano encargado de su prestación.
- **Criterio funcional:** Es también denominado objetivo, lo público del servicio deriva de la índole de la necesidad de satisfacer mediante la actividad desarrollada en la prestación del mismo. Se basa en la actividad que busca satisfacer una necesidad de interés general. Lo público del servicio deriva de la índole de la necesidad a satisfacer mediante la actividad desarrollada en la prestación del mismo.
- **Criterio legal:** Se basa en que el servicio público únicamente está determinado y existe por imperio de la ley. Desde el punto de vista legal, la creación de un servicio público es la obra del legislador, que en una ley general de servicios públicos, o en una ley que organiza un servicio público especializado, determina la posibilidad de atención de dicho servicio. La creación de un servicio público se verifica por ley.
- **Criterio jurídico:** Las necesidades que surgen en la población hacen que surjan los servicios públicos, por lo que se hace necesario que se encuentren dentro de un marco legal para que tengan soporte jurídico. Sin embargo, pese a las necesidades básicas muchas veces la balanza se inclina a favor de la administración pública, por

lo que al ejercer la potestad administrativa de la cual gozan surgen los aumentos a los servicios por excederse en la regulación de los impuestos, tasas y tarifas.

5.2. Servicios públicos propios e impropios

Para entender esta clasificación se hace imprescindible entender el alcance del servicio público, el elemento público no se refiere al ente que lo presta sino al destinatario, por lo que el servicio público no es otra cosa que servicio para el público. Así como existen criterios para entender e interpretar los servicios públicos también se pueden clasificar de dos formas de las cuales se encuentran ubicados en la doctrina:

- Servicio Público propio: El servicio público propio es aquel considerado como una actividad técnica que satisface necesidades de carácter general, independientemente de que se realice en forma directa por el Estado o en forma indirecta por medio de los particulares. Entre los servicios propios de la administración municipal está la regulación del transporte de pasajeros y sus terminales locales.
- Servicio público impropio: El servicio público impropio es aquel que no está considerado como actividad y puede ser realizado directamente por los particulares, Si bien entre la finalidad sustancial constitutiva de los servicios públicos propios, existe una obvia analogía, entre ellos aparecen, no obstante, manifiesta diferencia que justifican, en muchos aspectos, notas jurídicas específicas, según quedó de manifiesto en los capítulos precedentes



5.3. Caracteres esenciales del servicio público

Los servicios públicos municipales, son de gran importancia ya que con ellos se puede hacer un municipio potencial, brindando la prestación del servicio con mayor calidad, son generadores de inversión para el municipio y a su vez participación del sector privado para su aplicación. El servicio público, cuenta con características esenciales, entre las cuales se desarrollan las siguientes:

- **Generalidad:** Es la garantía del derecho a exigir la prestación que tienen todos los habitantes; es el fin en sí mismo del servicio, que nace para satisfacer una necesidad general o colectiva, conforme va creciendo la población las demandas también crecen y debe de haber uniformidad en su aplicación. “El carácter de generalidad también es conocido como universalidad y consiste en la posibilidad que tienen todos los habitantes de utilizar previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica. Como ejemplo el pago de las tasas o tarifas, sin más límite que la capacidad del propio prestador del servicio”.³³ El carácter esencial de generalidad de todo servicio público, se vincula con los derechos humanos, en principio, por el hecho de ser humano, tiene derecho a usar el servicio público, sin más límite que el proveniente de la capacidad para la prestación del servicio, mientras crece la población crecerán también las necesidades, por lo que los municipios deben de organizarse para poder cubrir las necesidades de todos sus habitantes.

³³ Fernández Ruiz, Jorge. **Servicios públicos municipales.** Pág. 105.



- Igualdad: Llamada también uniformidad, la igualdad es consustancial a todo servicio público y estriba en el trato igual o uniforme que debe darse indiscriminadamente a todos los usuarios, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios siempre y cuando, dentro de cada categoría se dé un trato igual a todos los comprendidos en cada categoría.

Tanto la igualdad como la generalidad, como caracteres esenciales del servicio público son reconocidas y apoyadas por los gobernantes, esto a través de diversos instrumentos que han sido ratificados por Guatemala, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana de Derechos Humanos.

- Regularidad: Significa que la prestación debe regirse de conformidad a un reglamento previo que marque los límites de los derechos de los sujetos de la relación del servicio público. Es la norma que garantiza la organización para la prestación, no es la organización en sí misma. Es, por ejemplo, el cronograma de horario al que debe sujetarse un transporte público de pasajeros.

En razón del carácter esencial de regularidad, el servicio público se debe prestar conforme a la normativa jurídica que lo regula, ya que esta establece los parámetros y requisitos esenciales para su funcionamiento. Si no se da la regularidad, por prestarse sin la observancia de su regulación jurídica, el servicio podrá ser general y uniforme pero irregular, o sea, anormal, anómalo o deficiente.

Merced a su carácter esencial de regularidad, el servicio público contribuyó en buena medida al rompimiento del principio secular que erigía a la voluntad de las partes en máxima ley de los contratos, al sustraer del ámbito del consenso de los contratantes de dicho servicio, aspectos fundamentales del mismo, cuál es su calendario, su horario, sus condiciones técnicas, sus medidas de seguridad y su tarifa; los que no son materia de negociación de las partes, sino unilateralmente determinadas en una regulación jurídica exorbitante del derecho privado.

En la irregularidad del servicio público, la inobservancia de las normas que regulan su prestación, independientemente de la responsabilidad del prestador del mismo, también puede haber responsabilidad de la autoridad a cuyo cargo está su control y vigilancia. Contra uno y otra puede intentar acción legal el usuario del servicio, en caso de irregularidad del mismo; “La acción contractual dirigida contra el que administra el servicio, que puede ser un concesionario, no supone un obstáculo para los recursos abiertos contra la administración de que depende el servicio y fundados en el desconocimiento por parte de la misma de sus propias obligaciones de control del servicio”.³⁴ Lo anterior debido a que aunque exista un acción en contra del prestatario del servicio, el administrador público está obligado a continuar proporcionando a la población el servicio público, por ser una obligación directa.

- **Obligatoriedad:** “Consiste en que los servicios públicos para su existencia se hace necesario que deban ser eficientes y de calidad, se dice que hay obligatoriedad porque

³⁴ Fernández Ruíz. *Op. Cit.* Pág. 106.

el Estado a través de las autoridades es el responsable último y obligado de la satisfacción de las necesidades generales, colectivas o sociales”.³⁵

Esta característica del servicio público es importante tanto para el Estado como para el concesionario del servicio público, para asegurar su prestación por todo el tiempo que subsista la necesidad de carácter general al que está destinado a satisfacer, como la obligación imperiosa del prestador del servicio a proporcionarlo mientras subsista dicha necesidad.

- Continuidad: Esta característica señala, que los servicios públicos municipales se deben de brindar a la comunicad en forma regular, continua y permanente, para evitar demandas e interrupciones en la prestación del servicio y a su vez no hacer uso excesivos de los recursos del Estado. Es la operatividad de prestar el servicio cada vez que la necesidad se haga presente, o que se efectúe oportunamente.

Existen necesidades absolutas como las de energía eléctrica, agua potable, etc. y necesidades relativas como atención a la salud, que conllevan a continuidades idénticas. Esta característica ha generado algunos límites en el ejercicio de los derechos constitucionales; como la huelga, el derecho a la propiedad y el derecho a la libre asociación, reglamentados para estos casos a efecto de no generar eventuales interrupciones en la prestación de los servicios públicos.

³⁵ Calderón Morales. Op. Cit. Pág. 273.

5.4. Elementos indispensables del servicio público

El servicio público se conforma con un conjunto de elementos indispensables, sin cualquiera de los cuales no es posible su integración y prestación siendo los elementos: La necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio, la actividad destinada a satisfacer dicha necesidad, el universo de usuarios potenciales del servicio público, la intervención estatal, el sujeto que desarrolla la actividad satisfactoria los recursos empleados en la prestación del servicio y su régimen jurídico especial.

5.5. Los servicios públicos municipales

El servicio público municipal es el asignado por mandato constitucional y legal a las municipalidades, cuya ejecución y control está atribuido a ésta (Alcaldes, Concejales y Síndicos), que forman el órgano de mayor jerarquía dentro del gobierno municipal. En razón de su titularidad o competencia territorial los servicios públicos se pueden clasificar en generales, regionales, departamentales, según la instancia gubernamental a que corresponda la prestación y el control de tales servicios.

Los servicios públicos son generales o nacionales, cuando la prestación, regulación y control corresponde al Organismo Ejecutivo, es decir al Gobierno central, los que prestan el Presidente de la República de Guatemala y los Ministros de Estado en todo el territorio de la Nación. Los servicios públicos son regionales, cuando el servicio



corresponde a una nueva organización como sucede con los Concejos de desarrollo urbano y rural. Los servicios públicos son departamentales, que corresponden al Ejecutivo en los departamentos y es el tipo de servicio que prestan en nombre del Presidente de la República de Guatemala, los Gobernadores departamentales con exclusividad en el territorio del departamento en el que son nombrados.

Dentro de la clasificación de los servicios públicos se pueden incluir servicios tales como agua potable, energía eléctrica, servicios de transporte, alcantarillado y otros con funciones prioritarias que deben ser cubiertas por las instituciones de Derecho Público tales como entidades estatales del Gobierno Central y/o Municipales del Gobierno municipal, las cuales pueden ser delegadas a instituciones de Derecho Privado como ocurre en la actualidad. Entre los servicios públicos locales que encuadra la ley se encuentran: Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción; comercialización y consumo de alimentos y bebidas, a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio; Construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio.





CAPÍTULO VI

6. Incumplimiento de la ley de tránsito y control en el transporte público colectivo denominado moto-taxi, en el municipio de San Miguel Petapa

El Artículo 68 del Código Municipal establece que las competencias propias deben cumplirse por el municipio, específicamente en el inciso d): “Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales; y el Artículo 72 del Código Municipal preceptúa: “El municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y, por tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos (...), garantizando un funcionamiento eficaz (...)”. Según lo expuesto anteriormente, corresponde a las municipalidades, el regular el transporte público en cada uno de sus territorios, velar por el buen funcionamiento de las unidades, que las carreteras estén en óptimas condiciones para el servicio de la población y establecer los requisitos que deben de cumplir las entidades privadas interesadas en prestar este tipo de servicios públicos.

6.1. El transporte público

Consiste, en la actividad técnica, realizada con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general, respecto al traslado de las personas de un lugar a otro, dentro de una ruta fija y de acuerdo a horarios preestablecidos; cuyo cumplimiento, uniforme y

continuo, debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

6.1.1 Definición

El transporte público está conformado por los medios de transporte en que los pasajeros no son los propietarios de los mismos, siendo servidos por terceros. Los servicios de transporte público pueden ser suministrados tanto por empresas públicas como por las empresas privadas.

La transformación de la sociedad, genera para sus miembros nuevas necesidades de carácter general, así por ejemplo, la revolución industrial, propicia el crecimiento de población urbana y ésta provoca el alargamiento de distancias entre los centros habitacionales y los laborales, educaciones y de esparcimiento, con el consiguiente aumento de la demanda de transporte urbano, tanto público como privado, lo cual da lugar a la multiplicación de vehículos de transporte, a grado tal que provoca la disminución de su velocidad promedio a niveles desesperantes.

Transporte, es el medio de traslado de personas o bienes desde un lugar hasta otro. El transporte comercial moderno está al servicio del interés público e incluye todos los medios e infraestructuras implicadas en el movimiento de las personas o bienes, así como los servicios de recepción, entrega y manipulación de tales bienes. El transporte



comercial de personas se clasifica como servicio de pasajeros y el de bienes como servicio de mercancías.

6.2. Clasificación del transporte

Entendiendo al transporte como un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto. En relación con los medios utilizados para su realización, se clasifica en marítimo, submarino, fluvial, aéreo, terrestre, ferroviario y carretero, subterráneo y por ducto. En atención a su cobertura se clasifica en urbano, suburbano, foráneo, nacional e internacional.

6.3. El transporte colectivo en la división del servicio público

Se ubica el transporte colectivo dentro de la clasificación del servicio público propio, por estar expresamente establecido en la ley como tal y, en consecuencia, atribuido a la administración pública, quien lo puede prestar directamente o de manera indirecta, por medio de particulares. Es considerado como *uti singuli*: de gestión tanto pública como privada; voluntario para el usuario y obligatorio para el prestador del servicio; indispensable, cotidiano, oneroso, y generalmente atribuido al gobierno del municipio.



- Es considerado Uti singuli: porque se presta a toda persona determinada que lo requiera, siempre y cuando satisfaga los requisitos previstos en la normativa correspondiente.
- De gestión pública y privada: Inicialmente, el servicio público de transporte colectivo, puede ser gestionado directamente por el Estado o indirectamente por medio de particulares bajo el régimen de concesión; al respecto, la Constitución de la República de Guatemala establece en su Artículo 131: “ Por su 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 transporte comercial y turístico, sean terrestres, marítimos o aéreos, dentro de los cuales quedan comprendidas las naves, vehículos, instalaciones y servicios”.

Las terminales terrestres, aeropuertos y puertos marítimos comerciales, se consideran bienes de uso público común y así como los servicios del transporte, quedan sujetos únicamente a la jurisdicción de autoridades civiles. Queda prohibida la utilización de naves, vehículos y terminales, propiedad de entidades gubernamentales y del Ejército Nacional, para fines comerciales; esta disposición no es aplicable a las entidades estatales descentralizadas que presten servicio de transporte. Para la instalación y explotación de cualquier servicio de transporte nacional o internacional, es necesaria la autorización gubernamental. Para este propósito, una vez completados los requisitos legales correspondientes por el solicitante, la autoridad gubernativa deberá extender la autorización correspondiente.



- Voluntario para el usuario: Obviamente, nadie puede ser obligado a ser usuario de un servicio público de transporte colectivo; mas, todo pasajero de un vehículo cualquiera de transporte colectivo público, queda sometido a una situación reglamentaria específica del servicio público que se trate, de la que se desprenden obligaciones a su cargo y derechos a su favor.
- Obligatorio para la administración pública: desde luego, la administración pública, a quien se atribuye la prestación de un servicio público de transporte colectivo dado, queda obligado a prestarlo a partir de la vigencia de la ley que lo establece, por cuya razón ésta lo debe prestar continua y permanentemente, cuando es de gestión directa. Es el caso del transporte público concesionado, que es obligatoria para el concesionario, la prestación del servicio en los términos de ley y de los específicamente señalados en la concesión o permiso respectivos.

6.4. El contrato de transporte

Se encuentra regulado el contrato de transporte en el Código de Comercio de Guatemala, Decreto Número 2-70 del Congreso de la República de Guatemala, específicamente en su Artículo 794, el cual establece: “por el contrato de transporte, el porteador se obliga, por cierto precio, a conducir de un lugar a otro, pasajeros o mercaderías ajenas que deberán ser entregadas al consignatario”. El contrato de transporte, es el contrato por el que un empresario, porteador, se obliga a trasladar de un lugar a otro a una persona o cosa determinada o a ambos a cambio de un precio y por el medio o los medios de locomoción pactados.



Los intervinientes en el contrato de transporte son:

- Porteador, Transportador, Transportista: quien es la persona que contrae la obligación de prestar el servicio correspondiente;
- Cargador, expedidor, remitente o consignante: Es el que por cuenta propia o ajena se encarga de la conducción de personas o mercadería al porteador;
- Consignatario o Destinatario: es la persona a quien se envían las mercaderías.
(Una misma persona puede ser a la vez cargador y consignatario).

Se puede mencionar que las características que se presentan en este contrato son:

- Es un contrato típico: ya que se está regulado en la ley;
- Es un contrato nominado: tiene un nombre determinado;
- Es un contrato bilateral: se obliga tanto el cargador como el porteador;
- Es un contrato consensual: se perfecciona por el solo consentimiento de las partes;
- Es un contrato oneroso: ambas partes perciben las utilidades y cada parte se obliga a beneficio de la otra;
- Es un contrato conmutativo: las obligaciones recíprocas de las partes se miran como equivalentes;
- Es un contrato principal: subsiste por sí mismo, sin la necesidad de otro;
- El porteador asumirá las obligaciones y responsabilidades del transporte aunque utilice los servicios de terceros

Con respecto a los derechos y obligaciones que surgen entre las partes intervinientes están:



- Obligaciones del cargador: Entregar las mercaderías al porteador, suministrar, documentos, pagar el porte o flete convenido.
- Derechos del cargador: derecho a la ejecución de la prestación convenida, derecho a dejar sin efecto el contrato, derecho de preferencia.
- Obligaciones del Porteador: recibir la mercadería, emprender el viaje, custodiar y conservar la carga, entregar la carga al consignatario. Asume, básicamente, dos obligaciones: de traslado (transporte de las mercancías de un lugar a otro) y de custodia (debe entregarlas en el mismo estado en que las recibió).
- Derechos del Porteador: derecho al pago del porte o flete convenido, obligaciones del consignatario, otorgar recibo de las mercaderías, pagar al porteador el porte o flete y los gastos en que haya incurrido.

Por su parte, el Artículo 798 de la ley citada norma con respecto al transporte combinado: “si en un contrato de transporte intervinieren dos o más porteadores, cada uno responderá dentro del ámbito de su respectiva ejecución. Si se pacta un transporte combinado, se expedirá un documento único y los porteadores serán solidariamente responsables de la ejecución del contrato”. Según lo expuesto en el párrafo anterior, existirá un único documento que expedirán los porteadores en el transporte combinado. Este único documento deberá la mercadería de realizar todo su trayecto sin necesidad de crear nuevos documentos. Según el Artículo 46 del Reglamento de Tránsito, Acuerdo Gubernativo 273-98 regula: “el número de personas transportadas en un vehículo no podrá ser superior al de plazas autorizadas en la tarjeta de circulación o las que señale la autoridad competente”. Para los efectos de cómputo, los menores de

dos años no se contarán si no ocupan plaza y los menores de 12 años se contarán como media plaza, siempre y cuando no sobrepasen la mitad del número total de ocupantes.

6.5. Los vehículos de tres ruedas

Actualmente en Guatemala, es común observar otro medio de transporte colectivo de personas, los vehículos de tres ruedas, los cuales también son conocidos como ciclomotores, moto-taxi o toritos. Reciben el nombre de ese animal porque su parte delantera sobresale. Tuc-tuc es el sonido que hace su motor.

“Este medio de transporte influyó en la economía nacional, surgiendo en el año 2,001. La empresa Mayor Servicios, S.A. (Masesa) importa los vehículos marca Bajaj desde la India, disponiendo un precio de Q. 34,999.99. Según las especificaciones técnicas de Masesa, estos vehículos pueden transportar a un máximo de cuatro personas, incluyendo al conductor. Pueden desplazarse a una velocidad máxima de 40 kilómetros por hora, en una distancia no mayor de cinco kilómetros”.³⁶

La aceptación de estos vehículos influye también en que estos automotores pueden desplazarse más rápido que los autobuses y no incurren en paradas constantes;

³⁶<http://www.prensalibre.com/pl/2006/abril/16/index.html> (Consultado: 20 de noviembre de 2017).

además, debido a su bajo consumo de combustible, el costo del pasaje es aceptable, ya que varía entre 5 y 20 quetzales, en los diferentes puntos del país; asimismo, no tienen que cumplir con horarios ni rutas establecidas.

Según la Asociación Nacional de Desarrollo Integral de moto-taxi de Guatemala (Anadimogua), los usuarios de este servicios van creciendo de forma rápida, en todo el país, lo cual representa una facilidad en la locomoción y un ahorro en el costo del pasaje para los usuarios, quienes los consideran de suma importancia porque son flexibles para transitar y han creado fuentes de trabajo. Dentro de las ventajas y desventajas que representan los vehículos de tres ruedas para los usuarios podemos mencionar las siguientes:

6.6. Ventajas

- **Economía en las tarifas:** Este tipo de transporte presta servicios a pasajeros puerta a puerta, por un costo mínimo de lo que cuesta un taxi normal, por ejemplo; un moto-taxi ofrece el servicio por más de 20 cuadras y su costo es de seis quetzales y un taxi normal es de 20 quetzales, en la misma distancia, el ahorro es significativo;
- **Agilidad y rapidez:** Un moto-taxi puede desplazarse más rápidamente en sitio de alta congestión en menos de la mitad del tiempo, conduciendo dentro de los límites de velocidad legales, en áreas rurales puede hacerlo en camino de herradura, veredas, por donde no transitan los automóviles,
- **Económicos en el uso de combustible:** Debido a que cuenta con un motor pequeño, gasta menos combustible.

- Son de fácil acceso: Debido a su tamaño, pueden pasar en lugares estrechos evitando de esta manera el tráfico.
- Rentables y generadores de empleo: Debido a su bajo costo, es accesible para las personas adquirirlos y hacerlos parte de sus negocios.
- Servicio permanente: el usuario dispone de las veinticuatro horas del día y los siete días de la semana, como también de otros servicios adicionales para la clientela continua;

6.7. Desventajas

- No tienen puertas, ni ninguna protección para el pasajero;
- No cuentan con seguro por daños a terceros o accidentes
- Pueden volcar fácilmente por sobrecarga de pasajeros o bultos;
- Constituyen competencia desleal para el servicio colectivo urbano de transporte
- No existe una norma legal que los regule;
- Sin especificación de la licencia de conducción que debe portar el piloto.

Para las empresas que tienen como actividad económica la comercialización de este tipo de vehículos, tienen las especificaciones de fábrica siguientes:

- Tienen un máximo de velocidad de 40 kilómetros por hora



- Están fabricados en su mayoría, con lámina encajuelada (similar a la de los automóviles);
- Tiene motor, chasis, flechas, transmisión trasera y amortiguadores;
- Posee timón de manubrios y frenos hidráulicos en las tres llantas;
- Cuenta con tres llantas, de un ring especial para este tipo de transporte, el ring es número ocho;
- Soporta un peso de mil libras;
- Funciona con gasolina y hace un promedio de 120 kilómetros por galón.

Actualmente estos vehículos circulan en varios municipios del país, debido a que son de gran demanda para las comunidades, en recorridos cortos, cada municipalidad autoriza el funcionamiento de los mismos en su respectiva circunscripción territorial, para lo cual emiten un Acuerdo municipal para reglamentar la prestación del servicio de transporte por taxi rotativo de tres ruedas.

6.8. Breve análisis de la Ley de Tránsito Decreto Número 132-96 del Congreso de la república de Guatemala

El Decreto Número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene la Ley de Tránsito proporciona en el Artículo 18 una definición de lo que se entiende por vehículo, y enumera los requisitos que deben reunir los mismos para la circulación sobre la vía pública, estableciéndolo de la siguiente forma: "Por vehículo se entiende



cualquier medio de transporte terrestre o acuático que circule permanente u ocasionalmente por la vía pública, sea para el transporte de personas o carga o bien los destinados a actividades especiales y para el efecto deben reunir los requisitos siguiente:

- Contar con tarjeta y placa de circulación vigentes; o permiso vigente extendido por autoridad competente;
- Encontrarse en perfecto estado de funcionamiento y equipado para la seguridad del conductor y todos sus ocupantes, de acuerdo con los reglamentos;
- Estar provisto en los dispositivos necesarios para reproducir humo negro ni ningún otro tipo de contaminación ambiental, conforme las leyes y reglamentos de la materia; y,
- Los vehículos usados por personas discapacitadas deberán estar debidamente adaptados y equipados para ser conducidos bajo estrictas condiciones de seguridad.

Es de notar que el Reglamento de Tránsito, Acuerdo Gubernativo Número 273-98 en el Título IV Capítulo III referente al transporte de pasajeros y de la carga, en el Artículo 46 sobre el número máximo de personas a transportar regula: “El número de personas transportadas en un vehículo no podrá ser superior al de las plazas autorizadas en la tarjeta de circulación o las que señale la autoridad competente”. Para los efectos de cómputo, los menores de dos años no se contarán si no ocupan plaza y los menores



de doce años se contarán como media plaza, siempre y cuando no sobrepasen la mitad del número total de ocupantes.

Por su parte en el Título IX sobre cinturones, cascos y otros elementos de seguridad, en el Artículo 93 sobre las excepciones de utilización de cinturones de seguridad, se menciona en el que podrán circular sin cinturones de seguridad u otro elemento de retención autorizado: los conductores y ocupantes cuya estatura sea inferior a 1.0 metros.

Es obligación del Estado de Guatemala garantizar la seguridad de sus habitantes en todos los ámbitos de la actividad ciudadana, al revisar detenidamente el Artículo precedente, se constata que la misma no es explícita para determinar las condiciones que deben tomarse para el transporte adecuado y seguro de las personas en un vehículo de tres ruedas, por lo tanto las municipalidades deben de tomar medidas necesarias para poder asegurar a los usuarios la seguridad.

6.9. Autoridad encargada del control y supervisión de los vehículos de tres ruedas

La Policía Municipal de Tránsito (PMT) es una institución eminentemente de carácter civil, regida por los principios de jerarquía y subordinación, la cual desempeña sus funciones con apego a la Constitución Política de la República de Guatemala y las



leyes relacionadas con la seguridad pública; todo esto a través de las unidades que la conforman, ejerciendo dirección y control en lo que respecta a la circulación de toda clase de vehículos. Su fin es realizar funciones especializadas, como agentes de la autoridad de tránsito dentro del distrito municipal de cada departamento de Guatemala, y por lo tanto le corresponde dirigir, controlar y administrar el tránsito conforme la ley y reglamento de tránsito. Le corresponde de tal manera, lograr que en el municipio sobre el cual ejerce autoridad, se tenga un tránsito vehicular y peatonal ordenado, mediante la labor profesional, la comprensión y educación vial de cada uno de los habitantes.

Corresponde a la Policía Municipal de Tránsito las siguientes funciones:

- La supervisión y regulación del tránsito en el municipio correspondiente;
- La realización de operativos como lo son: alcoholímetros, localizar y restringir las carreras clandestinas, supervisar horario de tránsito del transporte pesado.
- Realizar operativos de control de buses y taxis;
- Brindar apoyo a las comunidades en los eventos socioculturales, recreativos y deportivos;
- Llevar a cabo la ejecución de planes operativos y órdenes de servicio;
- Crear planes estratégicos para prevenir accidentes y proveer orientación a los conductores, en los cambios efectuados por la comuna.
- Apoyo a infraestructura, señalización y cambios de vía.



La Policía Municipal de Tránsito tiene a su cargo la dirección, control y administración del tránsito conforme a la ley y reglamento de tránsito. No obstante que los vehículos de tres ruedas circulan actualmente en varios municipios del país, como lo es el municipio de San Miguel Petapa, municipio en el cual se enfoca la presente investigación, en donde transitan sin ningún control aparente por parte de este cuerpo municipal.

6.10. Causas que originan el incumplimiento de la ley de tránsito y control en el transporte público colectivo denominado moto-taxi, en el municipio de San Miguel Petapa

En la Municipalidad de San Miguel Petapa del departamento de Guatemala, existe la falta de control por parte de las autoridades competentes toda vez que en la actualidad, los conductores del transporte público denominado moto-taxi, no cumplen con los requisitos establecidos en el Artículo 23 del Reglamento de Tránsito de la municipalidad de San Miguel Petapa, en virtud de que la mayoría de conductores de dicho transporte colectivo no poseen la licencia de conducir de tipo A, toda vez que hay conductores que son menores de edad por lo que se pone en riesgo la vida de los pasajeros y también de los mismos conductores.



De lo anterior expuesto, el Artículo 72 del Código Municipal establece: “El municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y, por tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos garantizando un funcionamiento eficaz”. El Artículo 72 del Código en mención, al referirse de la prestación de servicios públicos, en el presente caso se refiere al servicio público del transporte público denominado moto-taxi.

En ese orden de ideas, es importante que las autoridades municipales den estricto cumplimiento de lo regulado en la ley y el reglamento de tránsito, con el fin de asegurar a la población que los pilotos de este tipo de transporte público, son personas idóneas y con la capacidad exigida para la portación de la licencia de conducir exigida, a efecto de controlar a que únicamente pueden ser conductores las que hayan cumplido 21 años de edad, como requisito esencial para optar a la licencia de conducir tipo A y consecuentemente la sanción aplicada a todo infractor que no llene los requisitos establecidos en el Artículo 23 del Reglamento de Tránsito, del departamento de Guatemala.

6.11. Especificación del problema y Propuesta a la Solución

La falta de control de las autoridades municipales de San Miguel Petapa, en relación a los conductores del transporte público denominado moto-taxi; y el incumplimiento de la Ley de Tránsito Decreto número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala,



en dicho municipio en virtud de que la mayoría de conductores no poseen licencia de conducir Tipo A tal como lo establece el Artículo 23 del Reglamento de Tránsito.

De tal manera que dicha problemática tiene repercusiones sociales y jurídicas; en efecto, el Artículo 23 del Reglamento de Tránsito regula que para ser conductores de transportes públicos requiere que la persona sea mayor de 23 años y licencia de conducir tipo A, situación que no es de cumplimiento en el Municipio de San Miguel Petapa, debido a que la Policía Municipal de Tránsito no tiene instrucciones de realizar operativos para verificar que los pilotos de este tipo de transporte porten la licencia de conducir tipo A, se pueden observar menores de edad conduciendo moto-taxi sin ningún tipo de responsabilidad y seguridad, tanto para ellos como para los usuarios.

Por lo anterior, la posible solución a la problemática en relación a la falta de control por parte de la autoridades municipales de San Miguel Petapa, del Departamento de Guatemala, es la materialización en la práctica del Artículo 23 del Reglamento de Tránsito, instruyendo al Agente de Tránsito que documentos debe de exigir a los pilotos de este tipo de transporte, ya que desconocen el documento que deben de portar, poniendo única atención en que este documento se encuentre vigente, creando operativos de control y fiscalización rutinaria para los pilotos y de esta manera asegurarse de que toda persona que conduzca vehículos de transporte público debe portar la licencia de conducir de tipo A, en referencia a los vehículos de transporte público denominado moto-taxi.



Es necesario dotar de herramientas legales y de capacitación al personal de la Policía Municipal de Tránsito, para hacer eficiente su función y de esta manera exigir a los pilotos de los moto-taxi la portación de la licencia de conducir tipo “A”, esto permitirá con certeza, controlar la circulación a este nuevo transporte público que día con día se ha acrecentado y brindar seguridad e integridad a los habitantes del Municipio de San Miguel Petapa. Para un control adecuado en el sistema de transporte especial de pasajeros de moto-taxi, se considera necesario que la Municipalidad de San Miguel Petapa, adopte las siguientes medidas:

- Se cree una base de datos en el Departamento de Tránsito, el cual debe de ser actualizado periódicamente y de información pública, para que la población pueda consultarlo, esta base de datos debe contar con un registro de los moto-taxis autorizados, así como los pilotos que los conducen para evitar deficiencias administrativas y poder individualizar cada unidad de transporte ;
- Establecer en norma, el uso uniforme para los pilotos de moto-taxi, códigos de conducta y seguridad respectiva;
- La creación de rutas, horarios de servicio y se determinen tarifas atendiendo a la distancia recorrida, sin que estas últimas sean impuestas al libre albedrío de los pilotos;
- Realizar mediante operativos continuos, el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley de Tránsito para su funcionamiento;
- Se promueva una rotación de altas y bajas de vehículos autorizados;
- Regular un límite de unidades por propietario, para de esta manera controlar a cada propietario para evitar la concentración de vehículos en manos de pocas personas;



- Prohibir, que los dueños de las empresas que prestan el servicio de moto-taxi, retiren a sus pilotos a discreción, sin antes dar el aviso respectivo a la municipalidad;

Al controlar este tipo de situaciones, la Municipalidad de San Miguel Petapa, logrará que los pilotos del transporte público moto-taxi, tomen formalidad y se adapten a los demás medios de transporte público, generando de esta manera que los Agentes de Tránsito verifiquen en sus operativos cotidianos, que los pilotos cumplan con las condiciones anteriormente expuestas.

De acuerdo a la información brindada por el Juzgado Municipal de la Municipalidad de San Miguel Petapa, actualmente están autorizados 107 moto-taxi, de los cuales 57 tienen una ruta autorizada en San Miguel Petapa, 37 en Villa Hermosa y 13 en la ruta de Álamos a Rivera del Río, sin embargo no cuentan con un dato estadístico de sanciones y accidentes individualizado para este tipo de transporte.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El Estado de Guatemala es responsable del bien común y se organiza para proteger a la persona. El problema detectado en la presente investigación corresponde a que los vehículos de tres ruedas, comúnmente conocidos como moto-taxi, se han convertido en un nuevo medio de transporte y de común demanda para los vecinos del Municipio de San Miguel Petapa, del departamento de Guatemala y aunque no está regulado expresamente como tal en la Ley de Tránsito, Decreto Número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala, por su naturaleza de transporte público, corresponde adoptar las medidas y condiciones establecidas para este tipo de transporte.

En ese orden de ideas, la solución al problema detectado es que la Policía Municipal de Tránsito de la Municipalidad de San Miguel Petapa, realice planes estratégicos que permita controlar que los pilotos de moto-taxi, cumplan con los requisitos establecidos en el Artículo 23 del Reglamento de Tránsito, en virtud de que la mayoría de conductores de dicho transporte colectivo no poseen la licencia de conducir de tipo "A", toda vez que hay conductores que son menores de edad por lo que se pone en riesgo la vida de los pasajeros y también de los mismos conductores y que el Congreso de la República de Guatemala, reforme la Ley de Tránsito, Decreto Número 132-96, para regular la figura de los vehículos de tres ruedas como medio de transporte público, y como consecuencia se establezca en su reglamento la utilización de licencia de conducir apropiada y equipo especial de seguridad, necesarios para la prevención de accidentes.



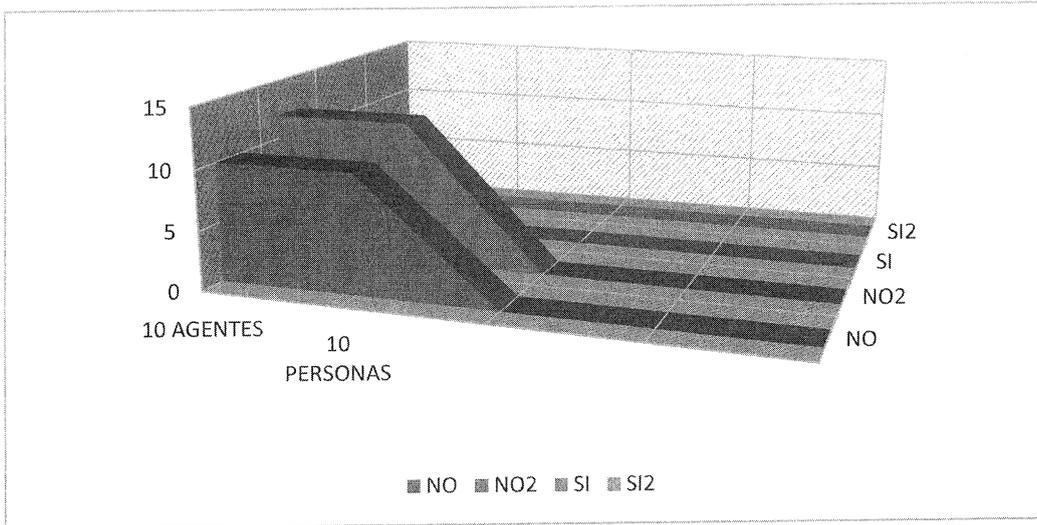


ANEXOS



ANEXO I

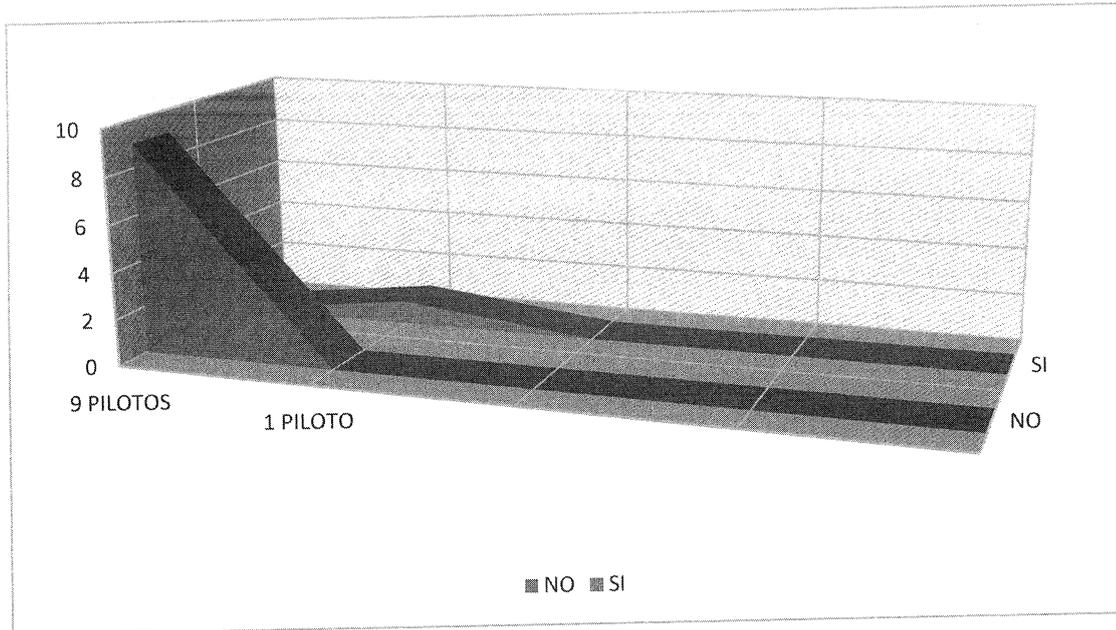
¿Considera usted que los pilotos de moto-taxis cuentan con capacitación para poder conducirlos?





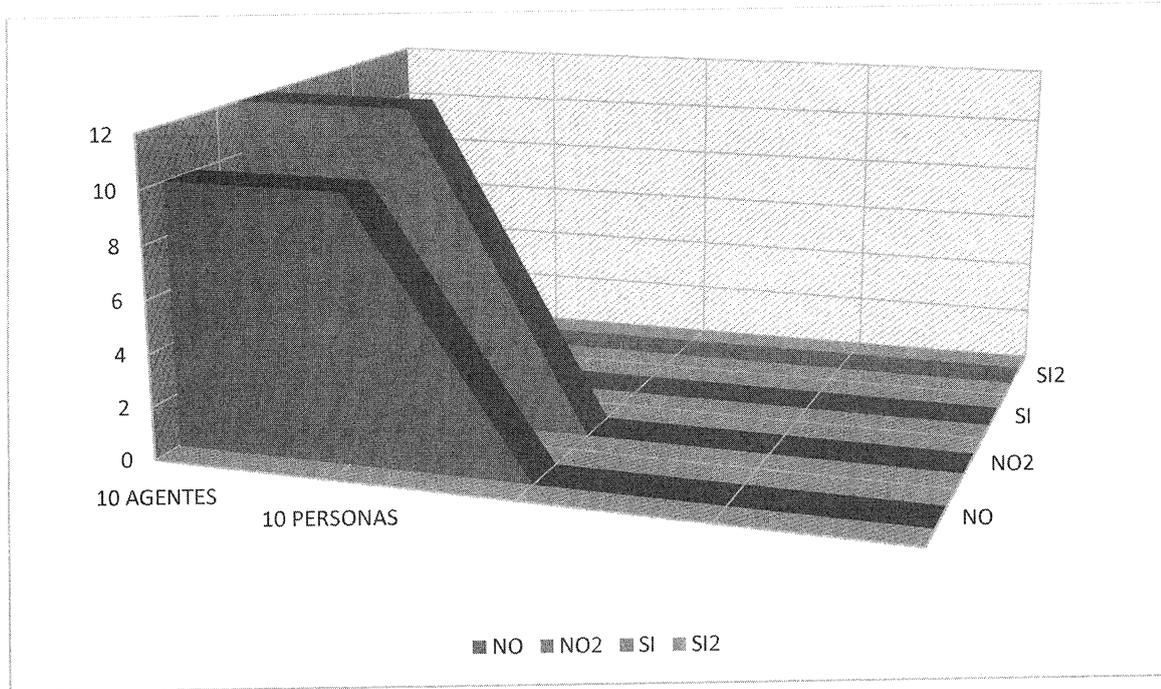
ANEXO II

¿Cuenta usted con licencia de conducir tipo "A"?



ANEXO III

¿Cree usted que existe un control y/o supervisión sobre los pilotos que conducen moto-taxi?







BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría del derecho administrativo**. Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F.: Ed. Porrúa, 1975.
- BIELSA, Rafael. **Principios de derecho administrativo**. 3ª. Buenos Aires, Argentina: Ed. de Palma, 1963.
- CALDERÓN MORALES, Hugo. **Derecho administrativo guatemalteco**. México: Ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- DELPIEZZO, Carlos E. **Derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel. **Compendio de derecho administrativo**. 3ª. Buenos Aires, Argentina: Ed. de Palma, 1963.
- DEL VECHIO, Giorgio. **Filosofía del derecho**, 6ª. Guatemala: Ed. Jinete, 2009.
- ENTRENA CUESTA, Rafael. **Curso de derecho administrativo**. 7ª. México D.F.: (Colección de Breviarios), Ed. Fondo de Cultura Económica, 1985.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Servicios públicos municipales**, 1ª. Universidad Autónoma de México, México: Ed. Porrúa México, 2002.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Seguridad pública municipal**. México: Ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. 40ª. México: Ed. Porrúa, S.A., 1993.
- GARCINI GUERRA, Héctor. **Derecho administrativo**. La Habana, Cuba: Editorial Pueblo y Educación, 1982.
- GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo, parte general** Tomo 1, Buenos Aires Argentina: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.
- GORDILLO, Agustín Alberto. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**. 7ª. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1985.
- JINESTA, L. Ernesto. **Las circulares, instrucciones de servicios y reglamentos de organización**. España: Ed. Legislativa, 2011.
- MOTO SALAZAR, Efraín. **Elementos del derecho**. 5ª Guatemala: Ed. Orión, 2005.



OLIVAN LÓPEZ, Fernando. **Introducción al derecho**. Madrid, España: Ed. Tecnos, S.A., 1988.

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

PEREZNIETO CASTRO, Leonel. **Introducción al estudio del derecho**, 3ª. México D.F.: Ed. Harla, 1995.

PACHECO GÓMEZ, Máximo. **Introducción al derecho**, Santiago, Chile: Ed. Jurídica de Chile, 1976.

PRAT, Julio A. **Derecho administrativo**. Montevideo, Uruguay: Ed. Acali, 1977.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. **Derecho administrativo general colombiano**. Bogotá, Colombia: Ed. Temis S.A. 1980.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Derecho administrativo español**. México: Ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

ROCHOA OCHOA, Cesáreo. **Manual de introducción al derecho**, Bogotá, Colombia: Ed. Universidad del Rosario, 2006.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. **Tratado de derecho administrativo**; Montevideo, Uruguay: Ed. Columbu, 1974.

VENDRELL TORNABELL, Montserrat y Hugo Haroldo Calderón Morales,. **Manual de derecho administrativo**; Madrid, España: Ed. Tecnos, S.A., 1988.

www.prensalibre.com/pl/2006/abril/16/index.html (Consultado 20 de noviembre del año 2017).

Legislación:

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

Código Municipal. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 12-02, 2002.

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

Ley del Organismo Ejecutivo. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 114-97, 1997.



Ley del Organismo Legislativo. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 63-94, 1994.

Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 1-98, 1998.

Ley de Tránsito. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 182-96, 1996.

Ley de la Policía Nacional Civil. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 11-97, 1997.

Reglamento de Tránsito, Acuerdo Gubernativo 273-98, Organismo Ejecutivo. Número 273-98.