

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



**EL CONTRATO DE COMPENSACIÓN VIAL COMO HERRAMIENTA DE
DESARROLLO EN LA VIALIDAD DE LA CIUDAD DE GUATEMALA Y SUS
INCIDENCIAS JURÍDICAS**

BILLY JOSÉ GUERRA CHAVARRÍA

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2021

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

**EL CONTRATO DE COMPENSACIÓN VIAL COMO HERRAMIENTA DE
DESARROLLO EN LA VIALIDAD DE LA CIUDAD DE GUATEMALA Y SUS
INCIDENCIAS JURÍDICAS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

BILLY JOSÉ GUERRA CHAVARRÍA

previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, noviembre de 2021

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

DECANO: M.Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL III: Lic. Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV: Br. Denis Ernesto Velásquez González
VOCAL V: Br. Abidán Carías Palencia
SECRETARIA: Licda. Evelyn Johanna Chevez Juárez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Luis Alberto Patzán
Vocal: Lic. Axel Valverth Jiménez
Secretario: Lic. Erick Rolando Huitz

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Marvin Omar Castillo García
Vocal: Lic. Juan Carlos Chun García
Secretario: Lic. Rolando Alberto Morales García

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

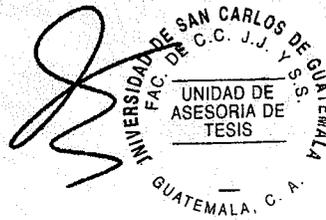


Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. veintiseis de febrero de dos mil veintiuno

Atentamente pase al (a) profesional **LUDWING FABRICIO DONIS SÁNCHEZ**, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante **BILLY JOSÉ GUERRA CHAVARRÍA**, con carné **201211102** intitulado **EL CONTRATO DE COMPENSACIÓN VIAL COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO EN LA VIALIDAD DE LA CIUDAD DE GUATEMALA Y SUS INCIDENCIAS JURÍDICAS**. Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

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

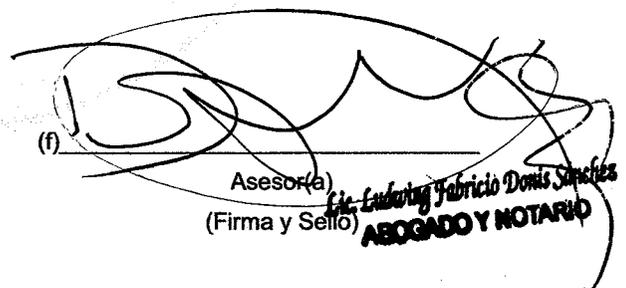
Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.



Dr. Carlos Ebertito Herrera Recinos
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción:

10, 03, 2021

(f) 
Asesor(a)
(Firma y Sello) **Ludwing Fabricio Donis Sánchez**
ABOGADO Y NOTARIO



Lic. Ludwing Fabricio Donis Sanchez

ABOGADO Y NOTARIO Colegiado 12564 D-469

6ª. Avenida 0-60 Zona 4, Torre Profesional I,
3º. Nivel, Oficina 311-312
Ciudad de Guatemala

Celular 52454820
E-Mail: fabricio12564@yahoo.com

Guatemala, 24 de mayo de 2021

Jefe de la Unidad de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho



Respetable Jefe de la Unidad de Tesis:

En cumplimiento de la providencia emanada de esa Unidad, con fecha 8 de marzo del año 2021, procedí a asesorar al Bachiller, **BILLY JOSÉ GUERRA CHAVARRÍA** en su trabajo de tesis titulado: " **EL CONTRATO DE COMPENSACIÓN VIAL COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO EN LA VIALIDAD DE LA CIUDAD DE GUATEMALA Y SUS INCIDENCIAS JURÍDICAS**". El trabajo está dividido en cuatro capítulos, y procedí a realizar los cambios y modificaciones necesarias, declarando expresamente que no tengo ningún parentesco alguno dentro de los grados de ley con el tesista para emitir el siguiente:

DICTAMEN:

- El trabajo de tesis asesorado denota un gran trabajo científico y técnico en el planteamiento, estudio y desarrollo de la temática a desarrollar.
- La metodología empleada tiene relación con el contenido de la investigación, se desarrolló utilizando de manera apropiada los métodos de análisis, síntesis, inducción, deducción y las técnicas de observación.
- El presente trabajo constituye una contribución científica y una herramienta de conocimiento para comprender el contrato de compensación vial para resolver la problemática vial en la ciudad de Guatemala.
- La conclusión discursiva formulada es el resultado del estudio y análisis del problema, en efecto fundado y congruente con el mismo. La hipótesis formulada quedó comprobada en respuesta a la pregunta del problema planteado.



Lic. Ludwing Fabricio Donis Sanchez

ABOGADO Y NOTARIO Colegiado 12564 D-469

6ª. Avenida 0-60 Zona 4, Torre Profesional I,
3º. Nivel, Oficina 311-312
Ciudad de Guatemala

Celular 52454820
E-Mail: fabricio12564@yahoo.com

- e) La bibliografía legal y doctrinaria que fue utilizada es la adecuada para cumplir con el objetivo del trabajo presentado, y estimo que la misma cumple con la función de dotar al sustentante del instrumento teórico para desarrollar la tesis.

En virtud de lo manifestado con anterioridad, el trabajo de investigación del bachiller **BILLY JOSÉ GUERRA CHAVARRÍA** reúne y cumple con los requisitos legales prescritos, asimismo con los contenidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, y resulta procedente emitir el presente **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el trabajo de tesis asesorado.

Sin otro particular, me suscribo de usted,


LUDWING FABRICIO DONIS SÁNCHEZ
Abogado y Notario *Lic. Ludwing Fabricio Donis Sánchez*
ABOGADO Y NOTARIO



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de tesis.
Ciudad de Guatemala, veintiséis de mayo de dos mil veintiuno.**

Atentamente pase al Consejero de Comisión de Estilo licenciada **GLADYS MARILÚ ORELLANA LÓPEZ** para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (a) estudiante **BILLY JOSÉ GUERRA CHAVARRÍA** con carné 201211102.

Intitulado “EL CONTRATO DE COMPENSACIÓN VIAL COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO EN LA VIALIDAD DE LA CIUDAD DE GUATEMALA Y SUS INCIDENCIAS JURÍDICAS”

Luego de que el estudiante subsane las correcciones, si las hubiere, deberá emitirse el dictamen favorable de Comisión de Estilo, conforme lo establece el artículo 32 del normativo para la Elaboración de Tesis de la Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
Vocal I en sustitución del Decano

AJLR/jptr



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS
PRIMER NIVEL EDIFICIO 3-5

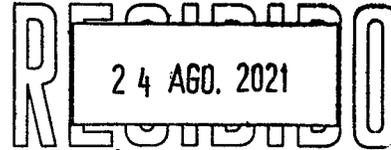
F-CRE-UAT-



Guatemala, 24 de agosto de 2021

Doctor
Carlos Ebertito Herrera Recinos,
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES



UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS:

Hora: _____

Firma: *J. Herrera*

Doctor Herrera:

Reciba un respetuoso saludo, me permito informarle que procedí a revisar la tesis del bachiller **BILLY JOSÉ GUERRA CHAVARRIA**, la cual se titula "EL CONTRATO DE COMPENSACIÓN VIAL COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO EN LA VIALIDAD DE LA CIUDAD DE GUATEMALA Y SUS INCIDENCIAS JURÍDICAS".

Le recomendé al bachiller algunos cambios en la forma, estilo, gramática y redacción de la tesis, por lo que habiendo cumplido con los mismos emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se le otorgue la correspondiente orden de impresión.

Atentamente,

[Handwritten Signature]
Licda. Gladys Marilú Orellana López

Consejera Docente de Redacción y Estilo



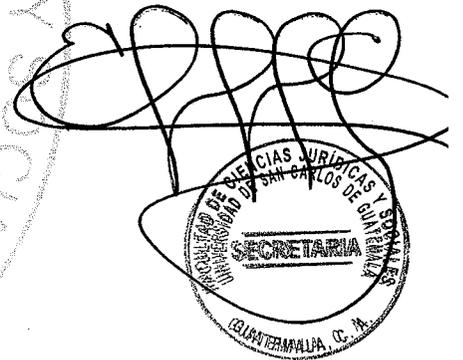
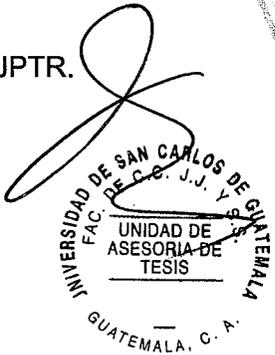
/GMOL
C.C. docente
Estudiante
Secretaría



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante BILLY JOSÉ GUERRA CHAVARRÍA, titulado EL CONTRATO DE COMPENSACIÓN VIAL COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO EN LA VIALIDAD DE LA CIUDAD DE GUATEMALA Y SUS INCIDENCIAS JURÍDICAS. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/JPTR.





DEDICATORIA

A DIOS:

Por abrir las puertas y darme la capacidad y serenidad de llegar hasta aquí, ser mi consuelo y mi guía.

A MI MADRE:

Flor de María Chavarría Cordón, gracias por tu apoyo incondicional, tus consejos, ejemplo y amor, este logro es tanto tuyo como mío, te amo.

A MI PADRE:

José Gilberto Guerra Trigueros, gracias por tu apoyo incondicional, guía, consejos y ejemplo, este logro es tanto tuyo como mío, te amo.

AL AMOR DE MI VIDA:

Ana Saraí Barrientos Turrís, por ser mi ayuda idónea y pilar fundamental en mi crecimiento académico y personal, me has acompañado en cada prueba para lograr este sueño, te amo.

A MI FAMILIA:

A cada miembro de mi familia, por el apoyo y ánimos que me han brindado, mis tíos Leticia, Rosita, Ervin, Sonia, Neidy, Willy, mis primos



Bryan, Isabella, Gabriela, Kenny, Steve
Fabiola, a mis suegros Anabella y Ricardo y
en especial a mi primo Kevin y mis abuelos
Gilberto y Antonia de Jesús que me ven desde
el cielo.

A MIS AMIGOS:

A cada amigo con quien compartí a lo largo de
la carrera, quienes me ayudaron de forma
directa e indirecta para obtener este logro, en
especial a Adolfo, Javier, Mariel, Omar, Jorge,
Ariel, Alex, Katty, Christian, Ana Lucia, Marvin,
Samuel, Gelmin, José Pablo, Emanuel y
Fabricio.

A:

La Tricentenario Universidad de San Carlos
por brindarme la oportunidad de formarme y
darme el honor y privilegio de pertenecer a sus
egresados.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,
por ser mi casa de estudio, y por brindarme
las herramientas para forjarme como
profesional.



PRESENTACIÓN

La investigación de tesis contiene un análisis sobre el contrato de compensación de impacto vial en la ciudad de Guatemala, en especial se enfoca en comprobar si realmente representa una herramienta efectiva para el desarrollo de la vialidad de la ciudad de Guatemala o por el contrario no resuelve el problema de fondo y sólo es un alivio momentáneo a la preocupante situación de la movilidad urbana.

El tipo de investigación utilizado es la cualitativa, ya que estudia el proceso, los elementos y características legalmente establecidas para la aplicación del contrato respectivo, y analiza con profundidad su materialización, los resultados y si los cambios que produce en la vía pública realmente representan una solución al problema de la vialidad.

Esta tesis pertenece a la rama del derecho administrativo, pues aporta los conocimientos donde encuadra el contrato de compensación de impacto vial, brindando las bases para entenderlo y su aplicación a la realidad, además de contener el conjunto de normas del contrato y de la entidad que lo utiliza. Dicha investigación se realizó durante el mes de marzo de 2020 a septiembre de 2020, en el municipio y departamento de Guatemala.

Como aporte académico de esta investigación de tesis, se plantea aportar un trazo general del proceso administrativo del contrato de compensación de impacto vial establecer el conjunto de normas involucradas en su aplicación, y determinar si representa una herramienta eficaz para desarrollar la vialidad de la ciudad de Guatemala, así mismo proponer soluciones a la movilidad urbana.



HIPÓTESIS

El contrato de compensación por impacto vial es una herramienta para la solución del problema de la vialidad en la ciudad de Guatemala, ya que tiene por objeto normar los proyectos de construcción, remodelación o cambio de uso en inmuebles que son colindantes con la vía pública, y si éstos producen un impacto vial negativo, se acarrea la obligación legal para que se realicen cambios sobre la vía pública y así aminorar los efectos negativos.

Sin embargo, no resuelve el problema de fondo, ya que la cantidad de vehículos y población continúa aumentando con los años y la movilidad urbana empeora, por lo que representa únicamente un alivio inmediato, pero no definitivo, y es necesario recurrir a una solución que no sea exclusivamente por la administración municipal si no por medio de alianzas estratégicas e interinstitucionales entre varias municipalidades y el gobierno central.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Después de realizar la investigación y el análisis correspondiente, se pudo comprobar la hipótesis planteada y validar a través del método analítico y deductivo; logrando descomponer todas las partes, elementos, causas, naturaleza y efectos permitiendo conocer la finalidad del contrato de compensación por impacto vial y su manifestación en la realidad social específicamente en la infraestructura vial, y determinar el límite de su eficacia y la necesidad de otras herramientas para la resolución del problema de movilidad urbana.

Así mismo partir de los datos generales que se tenían previo a la investigación, por medio del razonamiento lógico y la sintetización del marco teórico se logró arribar a soluciones y conclusiones que cooperen con la efectividad del contrato de compensación de impacto vial.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo	1
1.1. Administración pública	3
1.1.1. Principios de la administración pública.....	5
1.1.1.1. Principio de legalidad	5
1.1.1.2. Principio de juridicidad	6
1.1.2. Elementos de la administración pública	8
1.1.2.1. El órgano administrativo.....	8
1.1.2.2. Competencia	10
1.1.2.3. Actividad material	11
1.2. Fuentes del derecho administrativo	12
1.2.1. Clasificación de las fuentes del derecho administrativo	12
1.2.1.1. El reglamento	14
1.2.1.1.1. Reglamentos administrativos	16

CAPÍTULO II

2. El municipio.....	17
2.1. Naturaleza del municipio.....	18
2.2. Elementos del Municipio	20
2.3. Órganos del municipio	22



2.4. Funciones del municipio	25
2.4.1. Las atribuciones del municipio y el contrato de compensación vial	29

CAPÍTULO III

3. El contrato	33
3.1. Elementos del contrato	35
3.2. Clasificación de los contratos	37
3.3. El contrato administrativo.....	41
3.4. Elementos del contrato administrativo	43
3.5. Clasificación de los contratos administrativos.....	46
3.6. Principios del contrato administrativo.....	48

CAPÍTULO IV

4. Desarrollo urbano de la ciudad de Guatemala	51
4.1. El sistema y el impacto vial.....	54
4.2. Contrato de compensación por impacto vial	56
4.2.1. Antecedentes jurídicos y normativa del contrato de compensación vial..	58
4.2.2. Naturaleza jurídica del contrato de compensación por impacto vial...	63
4.2.3. Elementos del contrato de compensación por impacto vial.....	69
4.2.4. El proceso administrativo del contrato de compensación vial y sus incidencias jurídicas	72
4.2.5. Efectividad del contrato de compensación de impacto vial	78
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	83
BIBLIOGRAFÍA	85



INTRODUCCIÓN

La investigación consiste en comprobar si el contrato de compensación por impacto vial, es una herramienta efectiva para mitigar los efectos negativos causados en la vía pública por proyectos de edificación, construcción y cambio de uso, en inmuebles que colindan con la vía pública, debido a que está es una de las herramientas del plan de ordenamiento territorial (POT) más utilizadas por la Municipalidad de Guatemala, con el supuesto de aminorar el impacto vial negativo generado, además de ser la que resulta más evidente para los vecinos de la circunscripción municipal, ya que es notable el incremento de proyectos inmobiliarios y pasos a desnivel o cambios externos en la vía pública, debido a dichos proyectos.

Por esto, la investigación tiene como objeto establecer si el contrato de compensación vial es una herramienta de desarrollo en las condiciones de vialidad de la ciudad de Guatemala.

La investigación de tesis, con una finalidad estructural lógica, se divide en cuatro capítulos, siendo el primero dedicado al derecho administrativo, puesto que es esta el área de la ciencia del derecho, que contiene el contrato objeto de estudio y la institución pública que lo utiliza, así mismo establece los principios fundamentales para su creación y aplicación; el segundo capítulo se refiere puntualmente a la entidad de la Municipalidad de Guatemala, puesto que como se mencionó hace unos momentos, es quien aplica el contrato de compensación vial, por lo que determinar, su naturaleza, funciones y atribuciones, resulta primordial en la investigación; el tercer capítulo desarrolla el



concepto de contrato, en virtud que es la figura jurídica en la que se manifiesta evidentemente el contrato de compensación de impacto vial; y por último el capítulo cuarto que trata directamente el desarrollo urbano, el impacto vial y el contrato de compensación vial, para entender las causas, definiciones, procesos y resultados en la práctica.

En el desarrollo de la investigación, se utilizó el método analítico, por medio del cual se logró establecer el objeto de estudio, y así comprender la naturaleza y efectividad del contrato de compensación vial, también se utilizó el método deductivo, para comprender los fundamentos jurídicos del problema planteado y lograr a partir de los datos generales que se tenían, arribar a las conclusiones sobre la eficacia como herramienta en el desarrollo de la vialidad de la ciudad de Guatemala que puede llegar a tener el contrato de compensación de impacto vial.

Por lo tanto, la finalidad de la investigación, es generar una contribución, con respecto a al valor del contrato de compensación vial, y lograr determinar si realmente es una herramienta que ayude a mejorar la situación negativa en la vialidad de la ciudad de Guatemala, así mismo, pretende orientar desde lo fundamental del contrato de compensación de impacto vial, definir el derecho que lo desarrolla, como la institución que lo aplica, los contextos en los que se obliga a determinados sujetos y el trámite general administrativo y jurídico para su realización, de igual manera realizar un aporte de las posibles soluciones a la movilidad urbana en la ciudad de Guatemala.



CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo

El pilar conceptual de esta investigación, es el derecho administrativo, ya que es el área de la ciencia del derecho, en la que encuadra y se fundamenta el contrato de compensación por impacto vial o contrato por compensación vial, por lo que dentro de las distintas acepciones de derecho administrativo, es importante recopilar algunas, para detectar los elementos y características esenciales y con ello comprender el significado de dicho derecho, y en específico lograr establecer entre esa diversidad de definiciones, una que se adapte a la realidad social y la problemática planteada de la movilidad urbana y sirva para el desarrollo de los siguientes temas.

Iniciando con la definición de Agustín Gordillo que define el derecho administrativo como “la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta.”¹

Acosta Romero indica “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.”²

¹ Gordillo, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas tomo 8.** Pág. 115

² Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo.** Pág. 9



El profesor Jorge Fernández Ruiz, hace un aporte importante sobre este concepto. El derecho administrativo es una rama del derecho público cuyo desenvolvimiento propicia el surgimiento de la ciencia del derecho administrativo que tiene por objeto construir, sistematizar, interpretar y evaluar el contenido de los valores, los principios y las normas jurídicas que regulan la estructura, la organización y el funcionamiento de la administración pública, de las relaciones con otras instituciones del Estado y con los particulares, lo cual genera una útil interacción entre la doctrina y la norma, lo mismo que entre la teoría y la praxis, en aras de una mejor regulación jurídica de la administración pública en beneficio de la sociedad y de sus integrantes.”³

El autor Julio Prat, define el derecho administrativo como “la rama autónoma del derecho público que regula la actividad administrativa en cuanto a su organización y funcionamiento de las personas públicas.”⁴

Para Manuel María Diez, el derecho administrativo se define como: “el complejo de principios y normas de derecho público interno que regulan la organización, la actividad de la administración pública y su control.”⁵

Por lo que de las anteriores definiciones se puede extraer distintos elementos y características esenciales y arribar a una definición propia del derecho administrativo con la finalidad de englobar la esencia de dicho derecho y sentar las bases para el resto de la investigación.

³ Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho administrativo**. Pág. 42

⁴ Prat, Julio. **Derecho administrativo**. Pág. 175

⁵ Diez, Manuel María. **Derecho administrativo**. Pág. 235



Por consiguiente, la definición en el sentido amplio del derecho administrativo a la que puede arribar es: aquella área de la ciencia del derecho, específicamente del derecho público que estudia el conjunto de principios, teorías, doctrinas, instituciones y normas jurídicas que regulan la función esencial del estado, las relaciones entre el estado y los particulares, y los mecanismos de control y las relaciones interorgánicas.

1.1. Administración pública

Ahora que se ha definido el derecho administrativo, es prudente establecer la conexión de dicho derecho y lo que significa la administración pública, para comprender los efectos que tiene el derecho administrativo en la sociedad y como la administración pública cumple la función de materializarlo, por lo que es primordial definir lo que significa la administración pública.

Indica Guerrero Orozco “la administración pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen.”⁶

Así mismo Hugo Calderón brinda la siguiente definición “la administración pública como: El conjunto de órganos administrativo que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y

⁶ Guerrero Orozco, Omar. **Principios de administración pública**. Pág. 25



funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo.”⁷ Y a manera conclusiva indica “la administración pública es la parte orgánica del Estado que realiza la función administrativa, la que, en principio, corresponde al Organismo Ejecutivo su ejercicio a través del acto administrativo y actos de administración; servicios públicos y contratación pública.”⁸

A partir de las definiciones que aportan los autores anteriormente citados y la definición del derecho administrativo, que previamente se estableció, se puede formar una definición adecuada de la administración pública; y se precisa de la siguiente manera: La administración pública es un conjunto de órganos administrativos que tienen la función de realizar una actividad o varias actividades para conseguir el bien común de un Estado y sus habitantes, a partir de los servicios públicos, y éstas funciones están reguladas por un conjunto de normas generales y específicas del derecho administrativo.

Una vez definida la administración pública se puede establecer la relación cercana entre ésta y el derecho administrativo; y este punto de encuentro entre la administración pública y toda su actividad y el derecho administrativo se encuentra especialmente remarcada en que toda actuación que realice la administración pública debe estar sometida al derecho y en específico al derecho administrativo, para tener una validez legal y un cumplimiento obligatorio.

⁷ Calderón M., Hugo Haroldo. **Teoría general del derecho administrativo tomo I.** Pág. 17

⁸ **Ibid.** Pág. 17



1.1.1. Principios de la administración pública

Es importante resaltar lo que significa un principio en materia jurídica, para poder entender su importancia en el derecho administrativo pero primordialmente en cómo opera en la administración pública, por lo que hay que partir de dos definiciones muy acertadas de la Real Academia Española, que lo definen como “Base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discurrendo en cualquier materia.” y “Cada una de las primeras proposiciones o verdades fundamentales por donde se empiezan a estudiar las ciencias o las artes.”⁹

De lo anterior se puede proporcionar una definición propia y que se adecue a la investigación en particular: el principio, es la base fundamental o pilar por medio del cual se pueden generar teorías, doctrinas e instituciones de toda área del derecho.

1.1.1.1. Principio de legalidad

El principio de legalidad, se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico guatemalteco en distintas normas, pero se pondrá especial atención a dos artículos de La Constitución Política de la República de Guatemala, pues es la norma suprema y la que lo explica de manera general, y establecen lo siguiente:

⁹ Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. <https://dle.rae.es/principio?m=form> (Consultado: 27 de abril de 2021)



Artículo 152 “Poder Público. El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio.” y;

Artículo 154 “Función pública; sujeción a la ley. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno.”

Lo que significa que el principio de legalidad somete la actuación de la administración pública a una norma previamente establecida en el ordenamiento jurídico; por lo que ampliando lo anterior la función pública que realiza la administración pública, está condicionada a que exista una norma que le faculte para operar y así mismo ponga límites a sus actuaciones.

1.1.1.2. Principio de juridicidad

El autor Calderón indica sobre el principio de juridicidad: “Con la aplicación del principio de juridicidad implica someter los actos, decisiones o resoluciones de la administración pública al derecho. No como lo aplica el principio de legalidad al estricto apego a la norma del ordenamiento jurídico. Resulta este último muy limitado y restrictivo, sometida a la actuación de los órganos a la norma jurídica; mientras que la juridicidad amplía el ámbito de aplicación a los principios que inspiran al derecho administrativo, la jurisprudencia y la doctrina. Cuando se habla de juridicidad, consecuentemente, se evoca al derecho, y donde



claramente se supera al término principio de legalidad, en donde se evoca con este efecto riguroso a las normas del ordenamiento jurídico, utilizado antiguamente, especialmente por los franceses post revolución francesa.”¹⁰

El principio de juridicidad, se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico guatemalteco en el Artículo 221 de La Constitución Política de la República de Guatemala, que establece: “Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas. Para ocurrir a este tribunal, no será necesario ningún pago o caución previa. Sin embargo, la ley podrá establecer determinadas situaciones en las que el recurrente tenga que pagar intereses a la tasa corriente sobre los impuestos que haya discutido o impugnado y cuyo pago al fisco se demoró en virtud del recurso.”

Es así como el principio de juridicidad, implica que los actos, resoluciones y actos de la administración pública, no sólo se vean limitados a encontrarse en una ley vigente, sino que, al ser examinados también se tome en cuenta principios o pilares fundamentales del derecho que lo contiene, la jurisprudencia emitida por los órganos correspondientes y la doctrina especializada.

¹⁰ Calderón M., Hugo Haroldo. **Op. Cit.** Pág. 31



1.1.2. Elementos de la administración pública

Como establece Hugo Calderón “Los elementos más importantes de la definición de administración pública, se pueden resumir y explicar de la siguiente manera: el órgano administrativo, la actividad que la administración realiza, la finalidad que pretende el Estado, a través de la administración y el medio que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos.”¹¹

Como bien resalta Hugo Calderón, y la definición que se estableció anteriormente de la administración pública, contiene elementos esenciales que es necesario desarticular para poder explicarlos y dar un desarrollo profundo de lo que implica la administración pública y como se ira materializando para llegar al punto central de la investigación.

Si bien el citado autor, resalta varios elementos que considera esenciales de la administración pública, es posible sintetizarlos aún más, y establecer únicamente tres elementos en los que gire la administración pública, que son: el órgano administrativo, la competencia y la actividad material.

1.1.2.1. El órgano administrativo

Para entender lo que es un órgano administrativo, es necesario separar el termino y aclarar en primera instancia lo que significa la palabra órgano, en el sentido jurídico de la misma; la Real Academia Española la define de la siguiente manera: “Persona o conjunto

¹¹ Calderón M., Hugo Haroldo. **Op. Cit.** Pág. 17



de personas que actúan en representación de una organización o persona jurídica en un ámbito de competencia determinado.”¹²

Habiéndose aclarado el significado básico de la palabra órgano, el autor Agustín Gordillo manifiesta que “Las entidades estatales manifiestan su actividad y su voluntad a través de sus órganos; el concepto de órgano sirve, pues, para imputar a la entidad de que el órgano forma parte el hecho o la manifestación de voluntad expresada por éste en su nombre.”¹³

Así mismo, Hugo Calderón menciona que, dentro de la doctrina más aceptada por la mayoría de las corrientes administrativas: “el órgano administrativo se encuentra constituido por un conjunto de competencias y de personas que la ejercen, de tal manera que la voluntad que manifiestan no es de la persona física de quien está a cargo, sino la del Estado.”¹⁴

Partiendo de las conceptualizaciones anteriores, se puede concluir que el órgano administrativo es en esencia aquel conjunto de personas y competencias establecidas por la normativa jurídica, a los que se les ha encargado manifestar físicamente la voluntad de un Estado, siendo un elemento primario de la administración pública.

¹² Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. <https://dle.rae.es/%C3%B3rgano> (Consultado: 26 de abril de 2021)

¹³ Gordillo, Agustín. **Op. Cit.** Pág. 163

¹⁴ Calderón M., Hugo Haroldo. **Op. Cit.** Pág. 19



1.1.2.2. Competencia

Ya se mencionó en la definición de órgano administrativo, otro elemento esencial de la administración pública, que resulta intrínseco pues es el que establece la extensión y limitación de las atribuciones que tendrá un órgano administrativo, siendo este elemento la competencia.

Define brevemente Hugo Calderón que la competencia “Es la cantidad de facultades, atribuciones, funciones y responsabilidades que el ordenamiento jurídico establecido le otorga a cada órgano administrativo, para que pueda actuar. Es necesario hacer notar que la competencia administrativa es necesariamente otorgada por el ordenamiento, de lo contrario la función deviene ilegítima, el acto está viciado, por lo que provoca la nulidad absoluta.”¹⁵

Con lo anteriormente citado se puede ampliar el significado del elemento competencia en materia de derecho administrativo, y es importante señalar que la misma necesariamente debe ser establecida en un ordenamiento jurídico vigente, y dicha competencia debe cumplir una doble función: la primera siendo positiva que consiste en establecer claramente la amplitud de la actuación del órgano administrativo y la segunda siendo una función negativa, que consiste en demarcar o delimitar la actuación del órgano administrativo y así evitar un efecto perjudicial en la sociedad, que puede manifestarse como un abuso de poder o la desviación de poder.

¹⁵ **Ibid.** Pág. 20



1.1.2.3. Actividad material

Como tercer elemento fundamental de la administración pública se encuentra, la actividad material, que es el vehículo por medio del cual se materializa la finalidad del Estado en beneficio de su población.

El ya citado Hugo Calderón define la actividad material de la siguiente forma: “Es la que se ejecuta basada en planes, proyectos, programas, decisiones, resoluciones, actos de contenido individual, actos de contenido general o hechos administrativos, con las cuales logran la finalidad que se propone el Estado (bienestar general o bien común).”¹⁶

Continúa manifestando el mismo autor “Los órganos de la administración pública desarrollan una actividad y esta actividad se desarrolla a través de la función administrativa, en la que queda incluida la prestación de los servicios públicos, a los cuales está obligada la administración pública, para el logro de su finalidad.”¹⁷

Por lo que partiendo de las definiciones y conclusiones anteriores, se puede ampliar que la actividad material del Estado, como elemento de la administración pública, es el conjunto de acciones y operaciones previamente asignadas a un órgano administrativo y debidamente delimitadas por la competencia del mismo, que tienen como finalidad el bien común o bienestar general, y se manifiestan a través de la función pública, que incluye todos los servicios públicos como la culminación y el medio de satisfacción de las

¹⁶ Calderón M., Hugo Calderón. **Op. Cit.** Pág. 20

¹⁷ **Ibid.** Pág. 21



necesidades y utilidades de los habitantes en un Estado, por consiguiente, la actividad material, representa el elemento de la administración pública más perceptible para la población de un Estado.

1.2. Fuentes del derecho administrativo

El diccionario de la Real Academia Española entre sus definiciones de la palabra fuente indica que significa: “Principio, fundamento u origen de algo.”¹⁸ Por lo que partiendo de la anterior definición se puede inferir que las fuentes del derecho administrativo, son los principios, fundamentos y pilares dónde se manifiesta o surge el derecho administrativo, y por ello es prudente clasificar las fuentes y localizar dentro de dicha clasificación donde se encuentra regulado el contrato de compensación vial o contrato de compensación por impacto vial.

1.2.1. Clasificación de las fuentes del derecho administrativo

Utilizando una clasificación tradicional de la doctrina sobre las fuentes del derecho y aplicándola específicamente al área del derecho administrativo con la finalidad de poder realizar un desarrollo comprensible y hermenéutico sobre las fuentes del derecho administrativo. El autor García Máynez las clasifica en fuentes históricas, materiales y reales.

¹⁸ Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. <https://dle.rae.es/fuente?m=form>
(Consultado: 08 de abril de 2021)



- a) Fuentes históricas: Son todos los documentos que informan sobre lo que el conjunto de normas jurídicas en épocas anteriores, y que nutren a las normas actuales y futuras.
- b) Fuentes materiales o reales: Son todos los fenómenos y acontecimientos sociales, políticos, económicos, históricos, culturales, éticos, etc. que contribuyen a crear la sustancia o materia de las del derecho, es decir los factores y elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas.
- c) Fuentes formales: Son todas aquellas que se refieren a la forma en que las normas jurídicas se expresan en un Estado de derecho y una sociedad particular, es decir los procesos y procedimientos de creación que se llevan a cabo para que exista una norma jurídica. Las fuentes que formales que se aceptan tradicionalmente son la legislación, la costumbre y la jurisprudencia.¹⁹

Con base a lo anterior se presta especial atención a las fuentes formales y en específico a la legislación, ya que es el punto de partida para fundamentar el contrato de compensación vial o contrato de compensación por impacto vial, dentro de la normativa jurídica de Guatemala. Continúa definiendo García Máynez “la legislación es la más rica e importante de las fuentes formales. Podríamos definir a la legislación como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes.”²⁰

¹⁹ García Máynez, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**. Pág. 51

²⁰ García Máynez, Eduardo. **Op. Cit.** Pág. 52



Teniendo en cuenta que la legislación es la fuente del derecho administrativo que engloba todos los tipos de normas jurídicas, cabe realizar una pausa para la clasificación jerárquica establecida por Hans Kelsen, quien las ordena como normas: constitucionales, ordinarias, reglamentarias e individualizadas; en esta investigación en particular compete definir las normas reglamentarias o reglamentos, que es el tipo de norma que regula jurídicamente el contrato de compensación vial en la legislación guatemalteca.

1.2.1.1. El reglamento

Si bien las fuentes del derecho administrativo, son extensas, no se entrará a abordarlas de manera individual, si no que la investigación se enfoca únicamente en el reglamento pues es un pilar fundamental en el contrato de compensación de impacto vial; menciona el autor Agustín Gordillo: “Un reglamento es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativo que produce efectos jurídicos generales en forma directa.”

García Máñez indica “Las Normas Reglamentarias. Son cuerpos legales que contienen los mecanismos de aplicación de las normas ordinarias, con el objetivo principal de facilitar su ejecución, y son creadas por los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero fundamentalmente por el Ejecutivo, ya que éste es el que tiene asignada la función administrativa de gobierno. Dicho de otra manera, constituyen normas jurídicas de efectos generales emanados por el órgano representativo de la rama ejecutiva de cualquiera de los poderes públicos en ejercicio de su competencia y cuya finalidad es la



de desarrollar los contenidos expresos en la ley sin alterar el espíritu, propósito y razón del legislador.”²¹

Partiendo de las definiciones anteriores se puede arribar a que el reglamento, es un tipo de norma jurídica, de jerarquía menor, de cumplimiento general, que se origina no del órgano legislativo, si no de la administración pública, a través de sus entidades e instituciones, ya sean descentralizadas, autónomas, desconcentradas, etc. que tiene como finalidad desarrollar la ley o normas ordinarias sin contrariarlas, para facilitar su aplicación tanto por la administración pública, como por los ciudadanos.

Menciona Máñez que “Estas normas reglamentarias no se concretizan en personas individuales, sino, que son de observancia general. Existen reglamentos de tipo general como el Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Reglamento de la Ley de Tránsito, Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y reglamentos particulares como el Reglamento Interior de Trabajo de una determinada empresa.”²²

Teniendo una definición del reglamento, es importante resaltar que los reglamentos tienen distintas clasificaciones, y entre los distintos autores se resaltan, los reglamentos de ejecución, autónomos, delegados, jurídicos y administrativos, y si bien no se profundizara en dichas clasificaciones, se prestará especial atención a los reglamentos administrativos, pues es el medio jurídico por el cual se manifiesta el contrato que apremia a la investigación.

²¹ **Ibid.** Pág. 146

²² García Máñez, Eduardo. **Op. Cit.** Pág. 146



1.2.1.1.1. Reglamentos administrativos

Señala Hugo Calderón sobre los reglamentos administrativos: “Estos reglamentos son los emitidos por los órganos administrativos, utilizados normalmente para organizar la administración. (...) Así encontramos esta clase de reglamentos también en las entidades descentralizadas y autónomas, como las municipalidades (...)”²³

Esto resulta especialmente importante en esta investigación, ya que se menciona el contrato de compensación vial, se encuentra contenido en un reglamento, específicamente en uno de la Municipalidad de Guatemala, y como bien continúa resaltando Calderón “otro ejemplo son las municipalidades, en las que el Código Municipal les otorga competencias generales, pero opera con una serie de reglamentos como el de construcción urbana, cobro de construcción por mejoras, de tasas municipales, etc.”²⁴

²³ Calderón M., Hugo Haroldo. **Op. Cit.** Pág. 130

²⁴ **Ibid.** Pág. 130



CAPÍTULO II

2. El municipio

La Municipalidad de Guatemala es la entidad creadora y quien aplica el contrato de compensación vial, por lo que es necesario explicar que es una municipalidad, previamente a definir el municipio y sus implicancias en esta investigación, la Real Academia Española define la palabra municipalidad como: “Ayuntamiento de un término municipal.”²⁵ y así mismo define la palabra ayuntamiento como: “Corporación compuesta por el alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio.”²⁶

En consecuencia, de ambas definiciones, se puede concluir y ampliar la definición, indicando que la municipalidad es el conjunto de personas encargadas de la administración y gobierno de un municipio; ahora que ya se ha definido el termino de municipalidad, es necesario como pilar fundamental para el resto del capítulo, explicar lo que es un municipio y para ello se utilizaran algunas definiciones doctrinarias.

Adriano Carmora Romay lo define como: “El municipio en razón a su gobierno y administración, es, pues, la organización político-administrativa de la sociedad local.”²⁷

²⁵ Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. <https://dle.rae.es/municipalidad> (Consultado: 23 de mayo de 2021)

²⁶ Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. <https://dle.rae.es/ayuntamiento> (Consultado: 23 de mayo de 2021)

²⁷ Carmora Romay, Adriano. **Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia, Ofensa y defensa de la Escuela Sociológica del Municipio**. Pág. 58



También indica Daniel Hugo Martins que el municipio se entienda como la: “institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales.”²⁸

Así mismo es prudente revisar la definición que establece la legislación de Guatemala en el Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 2: “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.”

De las definiciones doctrinarias y la jurídica se pueden extraer ciertos elementos y con esto realizar una definición propia, por lo que un municipio se puede definir como: La organización jurídica, política, administrativa básica de un Estado, creada para realizar el bien común de los habitantes asentados en un territorio determinado.

2.1. Naturaleza del municipio

Tomando en cuenta que la palabra naturaleza, dentro de sus varias acepciones en el diccionario de la Real Academia Española, se encuentran dos que son de interés para la investigación, la primera indica “Principio generador del desarrollo armónico y la plenitud

²⁸ Martins, Daniel Hugo. **El municipio contemporáneo**. Pág. 56



de cada ser, en cuanto tal ser, siguiendo su propia e independiente evolución. segunda “Virtud, calidad o propiedad de las cosas”²⁹; así es que, partiendo de lo anterior, al momento de definir la naturaleza del municipio se refiere a aclarar el fin mismo de la institución, su razón de ser y evidenciar su esencia.

Sin restarle importancia al análisis filosófico, histórico, sociológico y jurídico sobre la naturaleza del municipio, se ha decidido dar por sentada cierta base conceptual de su origen y desarrollo, y se enfocará en brindar una explicación general, al no ser el tema principal para tratar en esta investigación.

En el tema anterior ya se citó el Artículo 2 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que en el epígrafe indica literalmente, Naturaleza del municipio, y si bien, en dicho artículo se encuentra una definición propia de lo que es un municipio, cabe aclarar que tácitamente en ella se encuentran ciertas características esenciales, y con ello se puede llegar a evidenciar la naturaleza del municipio según el ordenamiento jurídico guatemalteco.

Por lo que se considera que las propiedades esenciales que componen la naturaleza de un municipio se pueden sintetizar de la siguiente manera: Ser un ente subordinado al poder del Estado pero autónomo en sus funciones, del que es necesario su reconocimiento por medio de una ley, y se le coloca como la unidad básica de organización territorial; para ser el medio de participación ciudadana inmediata de los

²⁹ Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. <https://dle.rae.es/naturaleza?m=form> (Consultado: 08 de abril de 2021)



asuntos públicos; y realizar el bien común a los habitantes que integran el territorio establecido.

2.2. Elementos del Municipio

En la doctrina específica sobre el derecho municipal, se indica que los elementos del municipio usualmente son clasificados de la misma manera que los elementos propios del Estado, siendo éstos: El territorio, la población y el poder.³⁰

Sin embargo, la legislación guatemalteca en el Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 8 establece lo siguiente: “Integran el municipio los elementos básicos siguientes:

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

³⁰ Hernández, Antonio María. **Derecho municipal parte general**. Pág. 202



Así es que se puede evidenciar que los legisladores decidieron ampliar los elementos de este cuerpo normativo, contemplado los ya establecidos por la doctrina específica, pero extendiéndolos con una finalidad jurídica y debido a ello es oportuno realizar una breve descripción de cada uno de los elementos recién citados.

- a) La población: Es un elemento personal, que comprende el conjunto de habitantes que conviven en el municipio.

- b) El territorio: Es un elemento material, que comprende el área física en donde el municipio se encuentra asentado.

- c) La autoridad o poder: Es un elemento jurídico-político que comprende la facultad de gobernar de un grupo establecido sobre el resto de los habitantes de un municipio.

- d) La comunidad organizada: Es un elemento personal, que se refiere a la organización social de los habitantes de un municipio, para poder dirigir peticiones y defender todos sus intereses frente a la autoridad o poder electo, con la finalidad de que se cumplan los fines del municipio.

- e) La capacidad económica: Es el elemento material, que comprende la disponibilidad de riqueza de un municipio para cumplir con sus fines y generar un bienestar general en sus vecinos.



- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar: elemento jurídico y personal, que comprende el conjunto de normas jurídicas y costumbres de los grupos sociales que conforman el municipio.
- g) El patrimonio del municipio: Es un elemento material, que consiste en el conjunto de bienes que conforman al municipio.

2.3. Órganos del municipio

Después de definir lo que es un municipio, establecido su naturaleza y enunciado sus elementos, es necesario establecer cuáles son los órganos que lo conforman y su finalidad.

Según el diccionario de la Real Academia Española, y como se trató ya en el capítulo anterior la palabra órgano, dentro de sus acepciones y la que es prudente mencionar, se define como: “Persona o conjunto de personas que actúan en representación de una organización o persona jurídica en un ámbito de competencia determinada.”³¹

Por lo que, partiendo del ordenamiento jurídico en jerarquía, La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 254 establece los órganos municipales: “El gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los

³¹ Real Academia Española: **Diccionario de la lengua española**. <https://dle.rae.es/%C3%B3rgano> (Consultado: 29 de abril de 2021)



síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos.”

También la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, en el Artículo 206 establece: “Cada corporación municipal se integrará con el alcalde, síndicos y concejales, titulares y suplentes (...)”

Así mismo en materia ordinaria, El Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, regula en el Artículo 9 lo siguiente: “El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia. El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal.

Habiéndose citado la normativa correspondiente, es prudente individualizar los órganos y hacer una pequeña descripción de cada uno.

- a) El alcalde: El alcalde es la figura que representa a la municipalidad y el municipio, el personero legal, jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal, miembro del Concejo Departamental de desarrollo y presidente del Concejo Municipal de



Desarrollo, como lo establece el Artículo 52 del Código Municipal, Decreto del Congreso de la República de Guatemala, así mismo es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas autorizados por el Concejo Municipal, como ya se estableció previamente en el Artículo 9 del mismo cuerpo legal.

- b) Los síndicos y concejales: Son miembros electos del Concejo Municipal, que tienen como atribuciones generales, la deliberación y decisión de los asuntos que le compete a dicho órgano, así mismo los concejales son quienes pueden sustituir al alcalde en caso de una ausencia temporal y los síndicos son quienes representan a la municipalidad ante los tribunales de justicia, oficinas administrativas y en todo caso tienen el carácter de mandatarios judiciales; y no menos importante es la atribución de concejales y síndicos de fiscalizar la administración municipal para verificar que se estén cumpliendo todas las funciones administrativas necesarias para lograr el bienestar general de municipio, según el Artículo 52 y 54 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.
- c) El Concejo Municipal: Es el órgano administrativo y político máximo de un municipio encargado del ejercicio del gobierno municipal, lo que se refleja en cuidar y vigilar su patrimonio, garantizar sus intereses con base a los valores, cultura y necesidades planteadas por los habitantes de su territorio, y realizar todas las actividades administrativas necesarias para lograr el bien común de la



población de su municipio, de acuerdo con el ya citado Artículo 9 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

2.4. Funciones del municipio

En el título anterior se desarrollaron los órganos que conforman el municipio de acuerdo con la legislación guatemalteca, por lo que ahora corresponde y es necesario puntualizar cuales son las funciones o atribuciones que tiene el municipio y que se manifiestan en cada uno de sus órganos.

Antes de desarrollar las funciones del municipio, es clave aclarar el significado de esta palabra según la Real Academia Española, dentro de sus acepciones indica: “Tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o sus órganos o personas.”³²

El Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, regula en el Artículo 33 “Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos.”

³² Real Academia Española: **Diccionario de la lengua española**. <https://dle.rae.es/funci%C3%B3n>
(Consultado: 13 de mayo de 2021)



Así mismo el Artículo 35 del mismo cuerpo legal, individualiza ciertas atribuciones específicas, y establece:

“Son atribuciones del Concejo Municipal:

- a) La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales;
- b) El ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal;
- c) La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales;
- d) El control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración;
- e) El establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos;
- f) La aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales;
- g) La aceptación de la delegación o transferencia de competencias;
- h) El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades presentes en el municipio;
- i) La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales;



- j) La creación, supresión o modificación de sus dependencias, empresas y unidades de servicios administrativos, para lo cual impulsará el proceso de modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios, así como la administración de cualquier registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley;
- k) Autorizar el proceso de desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión de la administración pública;
- l) La organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, así como el apoyo que estime necesario a los concejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, así como de los órganos de coordinación de los Concejos Comunitarios de Desarrollo y de los Concejos Municipales de Desarrollo;
- m) La preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres;
- n) La fijación de rentas de los bienes municipales, sean éstos de uso común o no, la de las tasas por servicios administrativos y tasas por servicios públicos locales, contribuciones por mejoras o aportes compensatorios de los propietarios o poseedores de inmuebles beneficiados por las obras municipales de desarrollo urbano y rural. En el caso de aprovechamiento privativo de bienes municipales de uso común, la modalidad podrá ser a título de renta, servidumbre de paso o usufructo oneroso;



- o) Proponer la creación, modificación o supresión de arbitrio al Organismo Ejecutivo, quien trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al Congreso de la República de Guatemala;
- p) La fijación de sueldo y gastos de representación del alcalde; las dietas por asistencia a sesiones del Concejo Municipal; y, cuando corresponda, las remuneraciones a los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares;
- q) La concesión de licencias temporales y aceptación de excusas a sus miembros para no asistir a sesiones;
- r) La aprobación de la emisión, de conformidad con la ley, de acciones, bonos y demás títulos y valores que se consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes del municipio;
- s) La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia;
- t) La promoción y mantenimiento de relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales, departamentales y municipales;
- u) Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde;
- v) La creación del cuerpo de policía municipal;



- w) En lo aplicable, las facultades para el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Estado por el Artículo 119 de la Constitución Política de la República de Guatemala;
- x) La elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia;
- y) La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio;
- z) Emitir el dictamen favorable para la autorización de establecimientos que por su naturaleza estén abiertos al público, sin el cual ninguna autoridad podrá emitir la licencia respectiva;
- aa) Las demás competencias inherentes a la autonomía del municipio; y
- bb) La discusión, aprobación, control de ejecución y evaluación de las políticas municipales de desarrollo de la juventud.”

2.4.1. Las atribuciones del municipio y el contrato de compensación vial

Fue necesario hacer un despliegue completo de las atribuciones citadas en el título anterior, debido a que una gran parte de ellas cumple un rol importante para la aplicación del contrato de compensación de impacto vial; por lo que a continuación se realiza una secuencia lógica de dichas atribuciones y como operan para edificar la herramienta del contrato de compensación vial, sin ahondar en la definición o naturaleza propia del contrato y únicamente mostrar de manera general como el municipio a través de sus órganos aplica sus funciones con respecto al contrato de compensación vial.



Las literales a) y b) destacan la deliberación y decisión que tomará el Concejo Municipal de los asuntos municipales, en este caso particular sobre el ordenamiento territorial y el control urbanístico de su territorio, al existir un problema de movilidad urbana dentro de la ciudad de Guatemala, el Concejo Municipal a través del tiempo ha ido desarrollando una serie de medidas para mejorar esta problemática, pero la que apremia es el contrato de compensación vial, que se puede manifestar de distintas formas, las cuales se desarrollaran en el capítulo cuarto; posteriormente a la discusión que realiza el Concejo Municipal sobre la problemática, compete trasladarlo a políticas públicas y planes de desarrollo, como lo menciona la literal c).

A razón de entender lo que representan las políticas públicas, el autor Saénz indica: “Las políticas públicas son el conjunto de objetivos decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado que los ciudadanos y el propio gobierno considera prioritarios.”³³

Así es que el municipio a través del Concejo Municipal, al haber previamente discutido el problema, generado las políticas públicas, debe materializar dichas políticas sobre la movilidad urbana a través de reglamentos y acuerdos, como lo indican las literales e) e i) estableciendo el conjunto de normativas que regularán el contrato de compensación vial, sus modalidades, así mismo la organización de los cuerpos técnicos, asesores y consultivos que operarán en todo el desarrollo, como lo establece la literal l); también es de suma importancia resaltar que las atribuciones del Concejo Municipal, dentro de este

³³ Tamayo Sáenz, Manuel. **El análisis de las políticas públicas**. Pág. 281



tipo de caso concreto consistirá en adjudicar la contratación de obras, que se realicen por el contrato de compensación vial, como lo regula la literal u).

Y para finalizar el Concejo Municipal se ve involucrado en la fiscalización de todos los actos que se produzcan dentro del contrato en cuestión para verificar el control de evaluación, ejecución y aprobación, como lo establece la literal d), f) y z), siendo que la finalidad de este proceso es que las políticas públicas tengan una repercusión positiva en el municipio.

Por lo que para finalizar este capítulo es importante resaltar un breve análisis del ya citado Saéñz sobre el fin de las políticas públicas y como esto encuadra perfectamente en la secuencia de operaciones que realiza el municipio a través de sus órganos para materializar el contrato de compensación vial. “Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema.”³⁴

³⁴ Tamayo Sáenz, Manuel. **Op. Cit.** Pág. 281





CAPÍTULO III

3. El contrato

Es de fundamental importancia definir lo que es un contrato, ya que el tema central de esta investigación, la compensación de impacto vial, se dispone en la figura jurídica del contrato, por lo que es prudente aclarar su origen etimológico, abordar la doctrina y así mismo definirlo.

La Universidad Interamericana para el Desarrollo, en un artículo sobre los contratos aborda el tema etimológico de la palabra e indica: “contrato proviene del latín *contractus* que significa pacto. Dicho concepto aparece en Roma en el siglo I de la era cristiana; posteriormente, en el año 529 con el “*Codex Justinianus*”, recopilación de Justiniano, quien se refiere al *negotium contractum* y se le da la connotación jurídica que conocemos hoy en día.”³⁵

El autor Jorge Fernández Ruiz también aporta respecto al origen, significado y evolución de la palabra contrato e indica: “El vocablo español Contrato proviene de la voz latina *contractus*, que quiere decir lo contraído, por ser el participio pasivo del verbo *contrahere*, derivado de *cum* y *trabo*, traducibles como venir en uno, ligarse, lo que después se entiende, como acuerdo de voluntades. En el derecho romano el contrato venía a ser la

³⁵ Universidad Interamericana para el desarrollo (UNID), **Los contratos en derecho civil**. Pág. 1



convención que, por llevarse a cabo en la forma requerida por el derecho o por de una causa tenida como idónea para crear una obligación, generaba acción.”³⁶

La Real Academia Española define el contrato como: “Pacto o convenio, oral o escrito, entre partes que se obligan sobre materia o cosa determinada, y a cuyo cumplimiento pueden ser compelidas.”³⁷

Así mismo establece el autor Víctor Moraga: “Es el acuerdo de voluntades que tiene por objeto exclusivo crear o transmitir derechos y obligaciones, tanto reales como personales.”³⁸

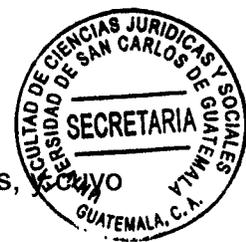
También la legislación guatemalteca, en el Código Civil, Decreto Ley 106, en el Artículo 1517 establece: “Hay contrato cuando dos o más personas convienen en crear modificar o extinguir una obligación.”

Con base a la doctrina citada anteriormente y la legislación guatemalteca se pueden extraer ciertos elementos y características esenciales del concepto contrato, para arribar a una definición propia, con la finalidad de realizar un aporte doctrinario, y así mismo para que sea funcional para el siguiente capítulo y sirva de pilar para fundamentar los próximos temas a tratar, por lo que lo se define al contrato de la siguiente manera: Contrato es aquel pacto o acuerdo de voluntades ya sea escrito o verbal, donde dos o más personas

³⁶ Fernández Ruiz, Jorge. **Op. Cit.** Pág. 161

³⁷ Real Academia Española: **Diccionario de la lengua española.** <https://dle.rae.es/contrato?m=form>
(Consultado: 5 de mayo de 2021)

³⁸ Moraga Altuzar, Víctor Manuel. **Derecho Civil III.** Pág. 11



disponen crear, modificar, transmitir o extinguir obligaciones reales o personales, cumplimiento se vuelve imperativo.

3.1. Elementos del contrato

Después de haberse abordado la definición de contrato, es prudente resaltar sus elementos; ya que son las partes que componen la definición y dan su fundamento, y así mismo cumplen con la finalidad de brindar un desglose conceptual para una mejor comprensión de lo que abarca, un contrato.

Es importante resaltar el aporte de Jorge Fernández Ruiz que indica: “Los vocablos elemento y requisito no son sinónimos, el primero es la parte, de un todo, en tanto que requisito es la condición de validez de algo, como ser un contrato o un elemento del mismo. En lo relativo a los contratos, por elemento entendemos cada una de sus partes integrantes algunas de las cuales, por ser indispensables, para su existencia, reciben la denominación de esenciales, a diferencia de las no esenciales, así llamadas porque el contrato puede existir careciendo de ellas; en tanto que requisito viene a ser toda condición indispensable para la validez del contrato.”³⁹

Resulta de vital importancia comprender la diferencia entre un elemento y un requisito, con el fin de no confundir las partes integrantes e indispensables de un contrato, con cualquier condición para que éste se cumpla, y puesto esto como base para el desarrollo de los elementos de un contrato, se procede a analizar la doctrina sobre el tema.

³⁹ Fernández Ruiz, Jorge. **Op. Cit.** Pág. 175



Ya que existen múltiples interpretaciones sobre los elementos que conforman al contrato, resulta importante el aporte que el autor Ricardo García Treviño utiliza, quien los clasifica de manera amplia, pero muy ilustrativa, para la investigación, de la siguiente manera:

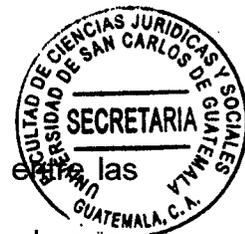
- a) Elementos esenciales, que comprenden: El consentimiento y el objeto; y;
- b) Elementos de validez, que comprenden: Ausencia de vicios en la voluntad, lesión, capacidad, formalidades, licitud en el objeto.⁴⁰

Así mismo la legislación guatemalteca, en el Código Civil, Decreto Ley 106, en el Artículo 1251 establece: “El negocio jurídico requiere para su validez: capacidad legal del sujeto que declara su voluntad, consentimiento que no adolezca de vicio y objeto lícito.”

Con base a la clasificación doctrinaria anterior y lo que establece la legislación guatemalteca se procede a establecer una clasificación propia de los elementos del contrato y definirlos:

- a) Elementos esenciales o principales: El consentimiento, el objeto lícito y la capacidad.
- El consentimiento: Este elemento es la manifestación de la voluntad de las partes, para crear derechos y obligaciones entre ellos.

⁴⁰ García Treviño, Ricardo. **Los contratos civiles y sus generalidades**. Pág. 4



- El objeto lícito: Se refiere a las obligaciones y derechos que se crean entre las partes, así mismo que éstos no sean contrarios a las leyes y a las buenas costumbres.
- Capacidad: Este elemento se refiere a la aptitud de las partes para poder ser sujetos de derechos y obligaciones.

b) Accidentales o secundarios: La forma y la ausencia de vicios en la voluntad.

- La forma: Este elemento accidental se refiere a que según el tipo de contrato que se trate, se pueden exigir ciertas formalidades para que nazca a la vida jurídica, esto quiere decir que se cumplan ciertas condiciones o requisitos establecidos en la ley para cada caso particular.
- La ausencia de vicios en la voluntad: Este elemento se refiere a las anomalías internas o externas que pueda tener la voluntad de las partes al momento de crear derechos y obligaciones. La legislación guatemalteca regula en el Artículo 1257 del Código Civil, Decreto Ley 106: el error, el dolo, la simulación y la violencia.

3.2. Clasificación de los contratos

En la doctrina existen múltiples clasificaciones de los contratos, atendiendo a factores económicos, sus fines, las obligaciones, la materia, etc. por lo que se considera prudente para los fines de esta investigación, realizar un repaso de varias de las clasificaciones ya



que todas resultan de suma utilidad para clasificar en el capítulo siguiente, al contrato de compensación vial o contrato de compensación por impacto vial.

El autor Rafael Rojina Villegas indica sobre este tema lo siguiente: “Estas clasificaciones se presentan en la doctrina y en el derecho positivo, desde diversos puntos de vista. Se distinguen: 1. Contratos bilaterales; 2. Onerosos y gratuitos; 3. Conmutativos y aleatorios; 4. Reales y consensuales; 5. Formales y consensuales; 6. Principales y accesorios; 7. Instantáneos y de tracto sucesivo.”⁴¹

La clasificación doctrinaria anterior no difiere demasiado de la que establece la legislación guatemalteca en el Código Civil, Decreto Ley 106, en el libro y capítulo quinto respectivamente, en este se regula la división de los contratos y establece en el conjunto de su articulado lo siguiente:

El Artículo 1587: “Los contratos son unilaterales, si la obligación recae solamente sobre una de las partes contratantes; son bilaterales, si ambas partes se obligan recíprocamente.”

El Artículo 1588: “Son consensuales cuando basta el consentimiento de las partes para que sean perfectos; y reales, cuando se requiere para su perfección la entrega de la cosa.

El Artículo 1589: “Son principales, cuando subsisten por sí solos; y accesorios, cuando tienen por objeto el cumplimiento de otra obligación.”

⁴¹ Rojina Villegas, Rafael. **Compendio de Derecho Civil IV Contratos**. Pág. 9



El Artículo 1590: “Es contrato oneroso aquel en que se estipulan provechos y gravámenes recíprocos; y gratuito, aquel en que el provecho es solamente de una las partes.”

El Artículo 1591: “El contrato oneroso es conmutativo cuando las prestaciones que se deben las partes son ciertas desde que se celebra el contrato, de tal suerte que ellas pueden apreciar inmediatamente el beneficio o la pérdida que les cause éste. Es aleatorio, cuando la prestación debida depende de un acontecimiento incierto que determina la ganancia o pérdida, desde el momento en que ese acontecimiento se realice.”

El Artículo 1592: “Son condicionales los contratos cuya realización o cuya subsistencia depende de un suceso incierto o ignorado por las partes; y absolutos, aquellos cuya realización es independiente de toda condición.”

Los recién citados artículos, clasifican los contratos de acuerdo con las obligaciones, según la ley guatemalteca, aunque es posible también apreciar factores económicos y respecto a la finalidad de los contratos; si bien los artículos resultan bastante explicativos, es preciso realizar un aporte con respecto a esta clasificación, brindando una definición complementaria y agruparlos de manera aclaratoria.

- a) Unilaterales y bilaterales: Los contratos unilaterales se refieren a que únicamente una de las partes tendrá obligaciones y por el contrario los contratos bilaterales se refieren a que ambas partes tendrán obligaciones.



- b) Consensuales y reales: Los contratos consensuales se refieren a que únicamente es necesario el consentimiento de las partes como elemento esencial para que se puedan cumplir, y en contraposición los contratos reales se refieren a aquellos en los que es necesario entregar determinada cosa para su cumplimiento.
- c) Principales y accesorios: Los contratos principales son aquellos que no necesitan de otro para existir y poder cumplirse en oposición los contratos accesorios son aquellos que necesitan de un contrato principal para existir y poder cumplirse.
- d) Onerosos y gratuitos: Los contratos onerosos se refieren a que ambas partes obtendrán provechos y cargas al momento de obligarse y por el contrario los contratos gratuitos son aquellos contratos en que solo una de las partes obtendrá provecho de este.
- e) Conmutativos y aleatorios: Los contratos conmutativos son aquellos en los que es posible determinar los provechos y cargas a los que se obligarán y los contratos aleatorios son aquellos en los que los provechos y cargas a los que se obligan se encuentran condicionados a determinados acontecimientos.
- f) Condicionales y absolutos: Los contratos condicionales son aquellos que dependen de una circunstancia, acontecimiento, hecho o suceso previo para su cumplimiento y los contratos absolutos, son aquellos que no depende de condición alguna para su cumplimiento.



3.3. El contrato administrativo

Partiendo de la premisa de que existen ciertos actos que realiza la administración pública, de los que deriva cierta relación jurídica muy particular, que no se puede encuadrar dentro del derecho privado aun cuando participa un particular, y por sus características, naturaleza, normas y elementos, se conceptualizan como contratos administrativos, haciendo esa salvedad es prudente definir lo que es un contrato administrativo.

La Real Academia Española, define al contrato administrativo, de la siguiente manera: "Contrato en que una de las partes es la Administración pública y tiene por objeto un servicio o actividad públicas."⁴²

Indica Hugo Calderón que según la mayoría de doctrinas el contrato administrativo es: "una declaración de voluntad de los organismos del Estado, así como sus órganos y entidades autónomas y descentralizadas, con una persona individual o colectiva, privada o pública, nacional o internacional, con el compromiso del primero de pagar honorarios o un precio por la actividad, servicio o bien, que le presta el contratante, bajo las condiciones establecidas en las leyes de orden público y sometidos en caso de conflicto o incumplimiento generalmente a la jurisdicción privativa de lo contencioso administrativo, pero por voluntad de las partes al arbitraje."⁴³

⁴² Real Academia Española: **Diccionario de la lengua española**. <https://dle.rae.es/contrato?m=form> (Consultado: 5 de mayo de 2021)

⁴³ Calderón M., Hugo Calderón. **Op. Cit.** Pág. 507



Calderón cita al autor Álvarez Gendín, quien lo define como: “el contrato administrativo es una obligación bilateral, convenida, es decir consensual en la que una de las partes se encuentra en una situación privilegiada con relación a la otra, por lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones convenidas, sin que ello implique una merma de los derechos económicos que la otra pueda hacer valer.”⁴⁴

Expresa Fernández Ruiz sobre el contrato administrativo: “es una forma de crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones, y sus correlativos derechos, como resultado de una relación plurilateral consensual, frecuentemente caracterizada por la situación privilegiada de una de las partes (la administración pública) guarda respecto a la otra (un particular) en lo concerniente a las obligaciones pactadas, sin que por tal motivo disminuyan los derechos económicos atribuidos a la otra parte.” Y finaliza con una conclusión sobre dicha definición: “Así pues, el contrato administrativo es el acuerdo de un particular con un órgano del poder público en ejercicio de función administrativa, para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones patrimoniales en aras del interés público con sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario.”⁴⁵

A partir de la doctrina citada, y la definición general de contrato se puede arribar a precisar que el contrato administrativo, es aquel acuerdo de voluntades, donde una de las partes es la administración pública que se encuentra en una posición privilegiada y la otra un particular, y se disponen a crear, modificar, transmitir o extinguir obligaciones, que repercuten al interés público y cuyo cumplimiento se vuelve imperativo.

⁴⁴ Calderón M., Hugo Calderón. **Op. Cit.** Pág. 507

⁴⁵ Fernández Ruiz, Jorge. **Op. Cit.** Pág. 180

3.4. Elementos del contrato administrativo

Previamente se abordó el tema de los elementos del contrato en general, como partes integrantes de la conceptualización de un contrato, sin embargo, es importante ser específicos con el contrato administrativo y sus elementos, pues se logra percatar al momento de definirlo que existen particularidades en este tipo de contrato.

Según la doctrina internacional que cita el autor Hugo Calderón, los elementos del contrato administrativo son: sujetos, el consentimiento de los sujetos, contenido y la forma.⁴⁶

Sumando al aporte del autor Ruiz en el título de los elementos del contrato en general, quien indica específicamente sobre los elementos del contrato administrativo lo siguiente: “Diversos autores apoyan la clasificación bipartita de los elementos del contrato administrativo para distinguir simplemente los elementos esenciales de los no esenciales o naturales; sin cualquiera de los primeros el contrato no puede existir en cambio, la ausencia de los no esenciales no impide que el contrato exista.”⁴⁷

Así mismo Fernández Ruiz, enlista los elementos esenciales del contrato administrativo de la siguiente manera:

- a) Los sujetos;

⁴⁶ Calderón M., Hugo Calderón. **Op. Cit.** Pág. 498

⁴⁷ Fernández Ruiz, Jorge. **Op. Cit.** Pág. 175



- b) El consentimiento;
- c) La forma;
- d) El objeto;
- e) La causa; y
- f) La finalidad⁴⁸

Por lo que, con base a la clasificación de los elementos, en un contrato en general, se procederá a clasificar los del contrato administrativo, agregando lo que individua este tipo de contrato, quedando la siguiente clasificación:

- a) Elementos esenciales o principales del contrato administrativo: El consentimiento, el objeto lícito, la capacidad y los sujetos.
 - El consentimiento: Este elemento es la manifestación de la voluntad de las partes, para crear derechos y obligaciones entre ellos.
 - El objeto lícito: Se refiere a las obligaciones y derechos que se crean entre las partes, así mismo que éstos no sean contrarios a las leyes y a las buenas costumbres.
 - Capacidad: Este elemento se refiere a la aptitud de las partes para poder ser sujetos de derechos y obligaciones, en el Estado se materializa con la existencia

⁴⁸ Ibid. Pág. 176



de un ente que tenga la competencia para realizar el contrato y en el particular se manifiesta cuando comprueba que tiene las calidades para poder signar el contrato respectivo.

- **Sujetos:** Se refiere a las partes que participan en la manifestación de voluntad, para crear derechos y obligaciones y en el caso de los contratos administrativos, por una parte, se encuentra al Estado a través de la administración pública y por la otra parte a un particular, que se puede manifestar, como persona individual o persona jurídica.
- b) **Accidentales o secundarios:** La forma, la ausencia de vicios en la voluntad y la causa.
- **La forma:** Este elemento accidental se refiere a que según el tipo de contrato que se trate, se pueden exigir ciertas formalidades para que nazca a la vida jurídica, esto quiere decir que se cumplan ciertas condiciones o requisitos establecidos en la ley para cada caso particular.
 - **La ausencia de vicios en la voluntad:** Este elemento se refiere a las anomalías internas o externas que pueda tener la voluntad de las partes al momento de crear derechos y obligaciones.



- La causa: Este se refiere, a la motivación que se tiene de la realización de determinado contrato por la administración pública, que puede ser porque una ley positiva lo regula, o porque se presentó una necesidad eventual de llevarse a cabo.

3.5. Clasificación de los contratos administrativos

Al ser tan amplia la cantidad de contratos administrativos algunos nominados y otros innominados en la legislación guatemalteca, en la doctrina se utilizan clasificaciones generales con el fin de englobar los más importantes o los que tienden a existir en la mayoría de legislaciones, sin embargo el contrato de compensación por impacto vial no se encuentra en ninguna clasificación general, pero es prudente resaltar la división que realiza Hugo Calderón, al ser un autor guatemalteco que orienta en cuanto a la normativa nacional, que es la que interesa, y realiza la siguiente clasificación y definición de los contratos administrativos:

“a) Contrato de obra pública: Van dirigidos para la construcción, modificación, reconstrucción o mantenimiento de un edificio o de alguna otra obra de utilidad pública, por ejemplo, construcción de escuelas, hospitales, carreteras, construcciones y reconstrucciones de puentes y mantenimiento de los mismos, etc.

b) Contrato de suministros: A través del contrato de suministros, el Estado obtiene bienes, muebles, materiales de oficina, etc., con los cuales la administración desarrolla su actividad.



c) Contrato de concesión de servicios públicos: El contrato de concesión, como explicamos es aquel por medio del cual el Estado encomienda a particulares la prestación de servicios públicos.

d) Contrato de servicios al Estado: Este contrato es aquel en el que un particular presta algún servicio al Estado, por ejemplo, mantenimiento de maquinaria y equipo, y otros servicios que los particulares pueden prestar al Estado.

e) Contrato de consultoría profesional: Por medio de este contrato, empresas especializadas en consultoría, profesionales y técnicos prestan al Estado un servicio especial, por ejemplo, estudios de factibilidad, estudios de preinversión, estudios jurídicos, estudios técnicos, etc. y;

f) Contrato de Explotación y exploración de recursos no renovables: Este contrato tiene como objeto primordial otorgar a personas individuales o jurídicas la explotación y la exploración de hidrocarburos, que por mandato constitucional son propiedad del Estado.”⁴⁹

De la anterior clasificación es prudente y puntual destacar dos contratos que servirán de fundamento para la definición del contrato de compensación por impacto vial, siendo éstos el contrato de obra pública y el contrato de concesión de servicios públicos.

⁴⁹ Calderón M., Hugo Calderón. **Op. Cit.** Pág. 508



El contrato de obra pública debido a la particularidad de que es por medio de este contrato que se realizan determinadas obras con la finalidad de beneficiar a los habitantes de un Estado; y el contrato de concesión de servicios públicos debido a que el Estado encomienda la prestación de un servicio público inherente a su fines a un particular; siendo que varias de las características que resaltan en ambos contratos se verán profundamente arraigadas en la conceptualización del contrato de compensación vial, que si bien no lo definen en su totalidad, si forman parte de sus motivos como de sus resultados en la sociedad.

3.6. Principios del contrato administrativo

Al haberse definido lo que es un principio, como la base fundamental o pilar por medio del cual se puede generar teorías, doctrinas e instituciones de toda área del derecho, es importante establecer los principios particulares que rigen cualquier contrato administrativo, esto servirá como referencia para verificar si en el contrato de compensación por impacto vial, se manifiestan y cumplen su razón de ser.

Manifiesta Calderón, que los principios más importantes para aplicársele al contrato administrativo, son los siguientes:

- a) Imparcialidad
- b) Legalidad objetiva y juricidad;
- c) Impulso de oficio;
- d) Verdad material;



- e) Procedimiento escrito, economía, celeridad y eficiencia;
- f) Informalismo a favor del administrado;
- g) Debido procedimiento;
- h) Transparencia;
- i) Responsabilidad; y
- j) Ecuación contractual o equilibrio financiero del contrato.⁵⁰

Así mismo el ya citado Ruiz, indica de los principios del contrato administrativo lo siguiente: “Sustentan a la teoría del contrato administrativo, entre otros, los principios de legalidad, continuidad, mutabilidad, y equilibrio financiero cuya sistematización está pendiente de realizar.”⁵¹

De las doctrinas y conclusiones de ambos autores, se arriba a una clasificación propia de los principios del contrato administrativo, con la finalidad de ampliar lo citado y al mismo tiempo realizar un aporte.

- a) Principio de legalidad: Este principio indica que el contrato administrativo debe estar sujeto a una norma previa, para que cualquiera de los tipos de contrato administrativo pueda manifestarse.
- b) Principio de juricidad: Es aquel principio, que establece que el contrato administrativo debe someter el proceso de contratación, los actos, decisiones y

⁵⁰ Calderón M., Hugo Calderón. **Op. Cit.** Pág. 499

⁵¹ Fernández Ruiz, Jorge. **Op. Cit.** Pág. 172



resoluciones que emanan del contrato por parte de la administración pública y el particular, a los principios que inspiran al derecho administrativo, la jurisprudencia y la doctrina.

- c) Principio de mutabilidad: Este es un principio bastante controversial y particular del contrato administrativo, ya que permite que la administración pública, pueda modificar lo pactado en el contrato dentro de ciertos límites, pero no por un mero capricho, sino que es justificado, que la administración pública tiene como fin la realización del bien común, y si considera de manera fundamentada y no arbitraria, que la modificación de ciertos parámetros pactados con la finalidad de obtener el mayor bienestar social.

- d) Principio de equilibrio financiero: Este principio del contrato administrativo indica que, al momento de pactar la administración pública con un particular, es necesario tratar de evitar que existan gastos desproporcionados para las partes en caso se presenten situaciones imprevistas o que se le puedan adjudicar a cualquiera de los sujetos, además de prestar especial importancia por la situación privilegiada que tiene el Estado con respecto al particular en el contrato administrativo.



CAPÍTULO IV

4. Desarrollo urbano de la ciudad de Guatemala

Es importante abordar la temática sobre el desarrollo urbano de la ciudad de Guatemala, pues en este se trama, un conjunto profundo de problemáticas sociales, que incluye la movilidad urbana (problema central de esta investigación), sin embargo, no se pretende explicar a fondo cada elemento que lo conforma, en cambio se tiene la intención de presentar un esquema o panorama general de los factores que afectaron negativamente al desarrollo urbano de la ciudad, y que explican el motivo del problema de la vialidad que se sufre actualmente, a razón de esto, se sustentara el título de acuerdo a un artículo de la geógrafa Gisela Gellert, para ir enfocándolo hacia la problemática de interés.

Dentro de los múltiples factores, históricos, económicos, sociales, políticos, etc., que explican el desarrollo de la ciudad de Guatemala, se aborda brevemente al movimiento que se realizó en el año 1775, de la anterior capital, Santiago de Guatemala (ahora conocida como La Antigua) por una serie de catástrofes naturales, hacia el Valle de la Ermita, la actual ciudad de Guatemala, lo que arrastro a un movimiento nada cómodo para los habitantes de la anterior capital, al tener que movilizar el medio de subsistencia y vivienda, sin embargo representó una oportunidad de crecimiento económico para determinados sectores con influencia social y política.⁵² Sin dudas esto demuestra que desde el inicio el progreso de la ciudad, estaba condicionado por injerencia de personas

⁵² Gisela, Gellert. **Ciudad de Guatemala: factores determinantes en su desarrollo urbano (1775 hasta la actualidad)**. Pág.3



y grupos con poder, y no como un evento que produjera un bienestar general para los habitantes.

Para la nueva ciudad de Guatemala, se adquirieron 13 grandes ejidos, que según la evidencia que presenta la geógrafa Gellert, nunca fueron demarcados, registrados ni legalizados, como propiedad municipal y una gran parte de estos territorios se convirtieron en propiedad privada, que nuevamente demuestra que el desarrollo de la ciudad, desde el inicio y hasta la actualidad se ve estancado por las relaciones que existían y existen todavía entre determinadas familias y las autoridades, por ello se redujo la cantidad de tierras a la administración pública para el desarrollo de proyectos beneficios para todos los habitantes.⁵³

Y no es de menor importancia agregar el factor referente a los grupos étnicos, en la época del movimiento de la ciudad, se pudo apreciar que la mayor cantidad de habitantes de la nueva ciudad de Guatemala, era el grupo de españoles, en mucho menor medida los mestizos, mulatos, indígenas y negros, debido a la sociedad colonialista que se vivía en ese entonces⁵⁴, por lo que no es de sorprender que determinados grupos adquieran amplios territorios, produciendo con eso limitación de los espacios públicos y que servirían para el desarrollo urbano.

Habiéndose mencionado el posible mayor factor en cuanto a la limitante de tierras por la administración pública para un desarrollo urbano correcto, es necesario mencionar

⁵³ Gijuela, Gellert. **Op. Cit.** Pág.12

⁵⁴ **Ibid.** Pág.14.



también el factor negativo más evidente, el aumento poblacional, según los datos que recopila Gellert, de los censos del año 1778 que mostraba una cantidad de 11,000 habitantes, al año 1990 que arrojaba la cantidad 1,076,725 habitantes⁵⁵, siendo un número bastante importante aun tomando en cuenta el tiempo transcurrido entre cada dato, sin embargo, actualmente según el Instituto Nacional de Estadística (INE) y sus estimaciones y proyecciones municipales del periodo 2015 al 2035, la ciudad de Guatemala, tiene aproximadamente una cantidad 1,195,727 habitantes⁵⁶ evidenciando que la media poblacional se mantiene, pareciera que el factor poblacional no es problema, aunque se estaría dejando por fuera, que los municipios aledaños a la ciudad de Guatemala, también aumentaron en su desarrollo urbano, y mucha población de los municipios en colindancia, se dirigen hacia la metrópoli, para laborar, estudiar, negociar, etc.

Y es claro que el factor que debemos agregar a esta suma de problemas, es el crecimiento vehicular, por muy comprensibles razones, siendo el automóvil el medio que facilita, disminuye tiempos y resulta más cómodo para los ciudadanos al momento de movilizarse, no es sorpresa que en los últimos años haya un aumento significativo de parque vehicular en todo el territorio, siendo el departamento de Guatemala, el que ha tenido el mayor aumento, en el 2005 había un estimado de 608,961 vehículos y en el año 2020, se tiene registro de 1,768,930, un incremento muy importante, que aunado a la pérdida de territorios que sufrió la administración pública debido a los intereses de grupos

⁵⁵ **Ibid.** Pág. 15

⁵⁶ Instituto Nacional de Estadística. **Estimaciones y proyecciones de la población total a nivel municipal (Período 2015-2035)**. <https://www.ine.gob.gt/ine/proyecciones/> (Consultado: 8 de mayo de 2021)



particulares, el aumento poblacional, a causa al desarrollo centralizado en la ciudad de Guatemala en el ámbito estatal, laboral, educativo, etc. más el obvio incremento de la cantidad de vehículos, se puede observar los factores más generalizados en el desarrollo urbano de la ciudad y que lo afectan de manera negativa.

4.1. El sistema y el impacto vial

Ya abordados los factores de desarrollo urbano de la ciudad de Guatemala, que afectan de manera negativa y originan el problema de la movilidad, es importante resaltar dos definiciones de gran relevancia, primero el sistema vial y segundo el impacto vial, pues cada uno de los factores que se resaltaron en el título anterior repercuten sobre ellos.

La autora García King, cita en su trabajo de tesis una definición de sistema vial, en la cual indica: “Se entiende por sistema vial, el conjunto de vías de un país o región, construidas por el ser humano, para facilitar la circulación de vehículos y personas. El sistema de una ciudad, está constituido por toda la infraestructura, que sirve como soporte del sistema de transporte.”⁵⁷

Y para comprender lo que significa el impacto vial, es necesario descomponer el término iniciando por la palabra impacto que, según la Real Academia Española, significa: “Huella

⁵⁷ García King, Iris Magnolia. **La aplicación del principio de legalidad en las compensaciones municipales para mitigar el impacto vial.** Pág. 63



o señal que deja un impacto.”⁵⁸ y la palabra vial que la definen como: “Pertenece al sistema vial relativo a la vía.”⁵⁹

De lo anterior se puede hacer una deducción simple, y arribar a una definición, de lo que es el impacto vial, pero para agregar claridad al tema, continúa la autora García King, con otra cita sobre la definición de impacto vial, que dice lo siguiente: “Las repercusiones ocasionadas en la vialidad, entendido ésta como todos los medios directos, en las que encontramos “vías” que pueden ser tanto de comunicación y transporte, los medios por donde encontramos éstas vías, pueden ser el agua, aire y la tierra.”⁶⁰

Ahora que se tiene una base doctrinaria más sólida, se procede a aportar una definición propia de lo que significa un sistema vial y lo que se puede definir como impacto vial, respectivamente, para establecer los fundamentos de los próximos títulos a desarrollar.

Sistema vial: Es el conjunto de la infraestructura vial de comunicación terrestre, que tiene por objeto facilitar la circulación de vehículos y personas y así mismo realizar las conexiones de territorios de una manera asequible y segura, ésta conformada por el conjunto de construcciones como caminos, rutas, autopistas, avenidas, calles, puentes, etc.

⁵⁸ Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. <https://dle.rae.es/impacto?m=form> (Consultado: 29 de abril de 2021)

⁵⁹ Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. <https://dle.rae.es/vial?m=form> (Consultado: 29 de abril de 2021)

⁶⁰ García King, Iris Magnolia. **Op. Cit.** Pág. 63



Impacto vial: Es el cambio o alteración significativa ya sea positiva o negativa, que pueden llegar a producir ciertas acciones y factores voluntarios, o situaciones accidentales o naturales, sobre una infraestructura vial determinada.

4.2. Contrato de compensación por impacto vial

Habiéndose sentado las bases doctrinas y legales, sobre el derecho, el ente y la figura jurídica en que se manifiesta el contrato de compensación por impacto vial o contrato de compensación vial, el cual al ser considerado innominado tanto en la doctrina como en la normativa, se ha utilizado de manera indistinta ambos términos en esta investigación, ya que ambos comprenden la esencia de la definición del contrato en mención, así es que el objetivo de este título es aportar una definición clara de dicho contrato.

Por lo que, para poder definir el contrato de compensación por impacto vial, es necesario utilizar los conocimientos adquiridos en el capítulo segundo y tercero de esta investigación y en suma a ellos, mencionar vagamente la legislación vigente que contiene dicho contrato la cual abordaremos en el siguiente título, el Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10) Acuerdo No. COM-003-04, del Concejo Municipal de la ciudad de Guatemala, como el cuerpo normativo que pretende regular los proyectos de edificación, construcción y cambio de uso fuera de la vía pública y que impactan negativamente sobre las condiciones del sistema vial sobre las áreas en las que se encuentran, generando un aumento de viajes a dichos lugares, y para evitar que este impacto negativo se cargue injustamente a todos



los vecinos del territorio, se creó el contrato de compensación por impacto vial, que es más que la manifestación de dichas regulaciones para tener certeza y seguridad jurídica.

Dentro de las varias reformas que ha sufrido el Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10) Acuerdo No. COM-003-04, del Concejo Municipal de la ciudad de Guatemala, es vital citar la reforma del Acuerdo COM-22-07 Reforma al Acuerdo No. COM-003-2004, del Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala que en el Artículo 2, establece: (...) En cualquiera de los casos antes mencionados las obligaciones y responsabilidades del interesado deberán quedar establecidas a través de una escritura pública, facultando al Alcalde Municipal para que comparezca y acepte dicho instrumento público. La Municipalidad de Guatemala será la responsable, a costa del interesado, de la supervisión y auditoría de la ejecución de las obras.” encontramos el fundamento y la breve explicación del contrato de compensación vial, sin embargo, con esa base se puede proceder a definirlo.

El contrato de compensación vial o contrato de compensación por impacto vial, es aquel por medio del cual la Municipalidad exige al propietario de un inmueble, en donde se pretenden realizar edificaciones, construcciones o cambios de uso de la vía pública, que para mitigar el impacto vial generado por su proyecto, realice cambios externos sobre la vía pública, en el área de influencia vial que le corresponda, a cambio de obtener la licencia de construcción, remodelación y cambio de uso, y cuyo cumplimiento se vuelve imperativo.



4.2.1. Antecedentes jurídicos y normativa del contrato de compensación vial

Después de definir el contrato de compensación por impacto vial, es necesario vislumbrar los antecedentes jurídicos y como se ha ido desarrollando en la legislación guatemalteca hasta la práctica que se da actualmente, convirtiéndose en una herramienta utilizada con gran frecuencia por la administración pública para generar grandes efectos en la movilidad urbana.

El primer antecedente se encuentra en la Ley preliminar de urbanismo, Decreto Ley Número 583, del Presidente de la República, que en sus considerandos estableció: “Que la expansión constante de las ciudades sin ninguna clase de control en su desplazamiento, crea una serie de problemas que deben evitarse en lo futuro, dictando las medidas adecuadas e indispensables para que el desenvolvimiento de las poblaciones se lleve a cabo siguiendo los lineamientos y criterios más modernos en materia de urbanismo;” y “Que es conveniente que los problemas de índole técnica se desliguen de los administrativos, dando la oportunidad para que las actividades de planificación urbanística se desenvuelvan en planes a largo plazo, libres de toda clase de influencia y en forma que aseguren una continuidad en su aplicación, independiente de los cambios de autoridades municipales.”

Esto significa que el decreto en mención, es el pilar fundamental para atribuir a las municipalidades, el deber y derecho para que realicen los trabajos necesarios en la movilidad urbana de sus respectivas jurisdicciones.



Este mismo decreto en el Artículo 2 establece: “Esta ley tiene por objeto el establecimiento de las normas preliminares que las municipalidades de la República deberán poner en práctica en el estudio del plan regulador de su jurisdicción, así como los trabajos iniciales básicos que ayuden a resolver en forma técnica los problemas que se presentan en el desarrollo de la planificación urbanística de las poblaciones, dentro de las áreas de influencia urbana que se delimiten.”

El Artículo 3, de este mismo cuerpo legal, regula: “Los concejos de las municipalidades de la república aprobarán y pondrán en vigor el plan regulador de su jurisdicción con base en la opinión de las dependencias respectivas, elaborarán los reglamentos que sean necesarios para su aplicación, así como los que se refieren a la delimitación de áreas de influencia urbana, y todas las demás disposiciones que se relacionen con la solución de problemas urbanísticos.”

Por lo que aquí claramente se manifiesta la delegación de competencia para el ordenamiento territorial, por parte del gobierno central, hacía las municipalidades, en virtud del conocimiento que tienen dichos entes sobre su circunscripción y los problemas que le atañen, y para terminar de fundamentar dicha delegación de competencia se remitirá a la Ley de tránsito, Decreto 132-96 del Congreso de la República de Guatemala.

En el Artículo 8 se establece: “Del Ejercicio de Funciones de Tránsito por las Municipalidades. El organismo Ejecutivo, mediante acuerdo gubernativo, podrá trasladar la competencia de la administración de tránsito a las municipalidades de la República que



se encuentren en condiciones de realizar dicha función eficientemente dentro de su jurisdicción y acrediten, como mínimo, los extremos señalados en este artículo.

Para tal efecto, además del acuerdo gubernativo referido, el Concejo Municipal correspondiente deberá convalidar dicho traslado mediante acuerdo municipal. Este traslado no comprenderá en ningún caso las facultades para reglamentar los temas relativos a licencias de conducir, placas de circulación, seguros, registro de conductores y de vehículos y los otros asuntos de observancia general. En consecuencia, las municipalidades a las que se les delegue esta función únicamente podrán emitir regulaciones que afecten con exclusividad su jurisdicción.

Para que el Organismo Ejecutivo pueda delegar la competencia de tránsito a una municipalidad, es necesario que ésta así lo solicite y manifieste formalmente contar con los recursos necesarios para desempeñar dicha función. Asimismo, se responsabilizará por su ejercicio y mantenimiento, dictará los reglamentos y/u ordenanzas necesarias para el efecto y creará un departamento específico de Policía Municipal de Tránsito, si careciere del mismo.”

La Municipalidad de Guatemala, solicitó el 15 de septiembre de 1997 al Ministerio de Gobernación el traslado de competencia para poder administrar el tránsito, demostrando tener los recursos necesarios para desempeñar esa función; el traslado se acreditó legalmente por medio del Acuerdo Gubernativo número 67-98.



Así mismo es necesario mencionar el Reglamento de Construcción de la Ciudad de Guatemala (RG-1), que establece en el Artículo 1 lo siguiente: “Este Reglamento regula todas las actividades de construcción, ampliación, modificación, reparación y demolición de edificaciones que se lleven a cabo en la ciudad de Guatemala, y dentro del área de influencia urbana, según el Artículo 6 de la Ley Preliminar de Urbanismo, Decreto Presidencial 583.”

Este reglamento pretende regular de manera general las actividades de construcción que se den en la ciudad de Guatemala, sin embargo, carece de desarrollo de varias de las normativas que contiene, estableciendo obligaciones y requisitos para los sujetos a los que se les aplica, pero sin definir la forma en que se deben cumplir, por lo que la Municipalidad ha desarrollado otros reglamentos y acuerdos para realizar procedimientos específicos, tal es el caso del impacto vial.

El Artículo 111 del cuerpo legal en cuestión, fue reformado por el Acuerdo No. COM-003-04 Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10) y establece lo siguiente: “Además de cumplir con los requisitos en el número de plazas de aparcamiento establecidas en el artículo anterior, para todo proyecto de los indicados en el artículo 8 del Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10), se deberá realizar una evaluación de impacto vial de acuerdo a lo que este reglamento establece.

La autorización de los proyectos afectos a evaluación de impacto vial estará sujeta al dictamen respectivo por parte del Departamento de Planificación y Diseño de la Dirección



de Infraestructura o la que haga sus veces, y al cumplimiento de las recomendaciones que en el se hagan sobre el proyecto, tanto al interior en el lote mismo, como al exterior en las vías públicas aledañas al proyecto.”

Adicional a este reglamento general, también se encuentra El Reglamento Específico de localización de establecimientos abiertos al público en el Municipio de Guatemala (RE-8), que en el Artículo 2 establece “Para los fines de la aplicación del Decreto 56-95 del Congreso de la República en la jurisdicción del Municipio de Guatemala, los Establecimientos Abiertos, al Público se clasifican en grupos según su función descrita en el cuadro No.1 de acuerdo con el tipo de actividades y los factores de impacto que ejercen en su entorno. El tipo de actividad y los factores de impacto serán revisados previos a autorización su localización dentro de la jurisdicción municipal.”

Como se logra apreciar, en ambos cuerpos legales se establece la obligación en ciertas circunstancias de la realización de una evaluación de impacto vial, para obtener la autorización de proyectos, debiendo realizar un cambio sobre el proyecto como tal o una mejora en el sistema vial, pero en ningún momento dentro de estos reglamentos, se desarrolla el proceso de evaluación que realizará la Municipalidad de Guatemala, por lo que el Concejo Municipal creo un reglamento específico.

El 14 de enero de 2004 entró en vigencia, El Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10) Acuerdo No. COM-003-04, el cual según el Artículo 1 establece: “El objeto del presente reglamento es normas los proyectos de construcción, remodelación o cambio de uso en inmuebles colindantes a la vía pública



que estén afectos a evaluaciones de impacto vial.” Así es que este reglamento con desarrollar lo que ya menciona el Plan Regulador Reglamento de Construcción de la Ciudad de Guatemala (RG-1) y El Reglamento Específico de localización de establecimientos abiertos al público en el Municipio de Guatemala (RE-8), estableciendo los tipos de evaluaciones y proyectos afectos, el contenido de las evaluaciones, los resultados de las evaluaciones y las sanciones en caso de incumplimientos, dicho reglamento ha sufrido una serie de reformas que se encuentran contenidas en el Acuerdo COM-012-07 Reforma al Acuerdo No. COM-003-2004, el Acuerdo COM-22-07 Reforma al Acuerdo No. COM-003-2004 y el Acuerdo COM-029-08 Reforma al Acuerdo No. COM-003-2004 respectivamente.

4.2.2. Naturaleza jurídica del contrato de compensación por impacto vial

Habiéndose abordado en el capítulo dos, el significado de la palabra naturaleza, según las acepciones de la Real Academia Española y de manera conclusiva al mencionar la naturaleza jurídica del contrato de compensación por impacto vial se refiere a aclarar el fin mismo del contrato, su razón de ser y evidenciar su esencia; así mismo se debe mencionar que su propia definición y los considerandos del reglamento específico que lo contienen servirán de base doctrinaria y legal para evidenciar su naturaleza jurídica.

El contrato de compensación por impacto vial, es una herramienta utilizada por la Municipalidad de Guatemala, para elevar la calidad de vida de sus vecinos, específicamente en lo que se refiere a la movilidad urbana, ya que regulando determinados proyectos que impactan necesariamente sobre las condiciones de la



vialidad y atraen una mayor cantidad de personas y vehículos a las áreas donde se encuentran, dichos proyectos son sometidos a ciertos estudios y evaluaciones, y al momento de obtener los resultados y si éstos determinaran que el proyecto para ser aprobado previamente debe realizar determinados cambios para su aprobación, la Municipalidad de Guatemala, podrá solicitar a dicho proyecto que realice cambios externos en la vía pública, con la finalidad de mitigar el impacto vial negativo que causarán.

Si bien el desarrollo conceptual que se ha realizado del contrato de compensación de impacto vial, sirve para resaltar su finalidad u objetivo, no pone en evidencia la propia naturaleza del contrato, por ello es importante mencionar que la Corte de Constitucionalidad ya entró a resolver este tema, en el expediente 1016-2008, que puso de manifiesto una confusión sobre la esencia de la compensación vial como un tributo, y específicamente si es un arbitrio, contribución especial, contribución por mejoras o una tasa; por lo que es prudente realizar un breve repaso sobre las normas que pueden crear esta confusión y así mismo resaltar lo que resolvió la Corte de Constitucionalidad referente a este tema.

El Artículo 9 del Código Tributario Decreto número 6-91 establece: “Tributos son las prestaciones comúnmente en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder tributario, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.”

El Artículo 10 del mismo cuerpo legal, indica: “Son tributos los impuestos, arbitrios, contribuciones especiales y contribuciones por mejoras.”



El Artículo 12 y 13 del Código Tributario establecen las siguientes definiciones respectivamente: “Arbitrio es el impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades.”

“Contribución especial es el tributo que tiene como determinante del hecho generador, beneficios directos para el contribuyente, derivados de la realización de obras públicas o de servicios estatales.”

“Contribución especial por mejoras, es la establecida para costear la obra pública que produce una plusvalía inmobiliaria y tiene como límite para su recaudación, el gasto total realizado y como límite individual para el contribuyente, el incremento de valor del inmueble beneficiado.”

En primera instancia, estas definiciones, parecieran contener de algún modo, lo que representa la compensación vial, sin embargo, hay que aclarar que los impuestos son decretados únicamente por el Organismo Legislativo, a través del Congreso de la República de Guatemala, según lo establece el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala: “Corresponde con exclusividad al Congreso de la República de Guatemala, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación (...) Son nulas ipso jure las disposiciones, jerárquicamente inferiores a ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a



normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación.”

Como se puede apreciar en dicho artículo que cumple una doble función, en establecer la exclusividad de decretar impuestos al Congreso de la República de Guatemala, y al mismo tiempo declara nulas de pleno derecho las normas jerárquicamente inferiores que pretendan abrogarse dicha facultad.

Por lo que la corte al realizar este mismo análisis aborda si la compensación vial es una tasa e indica “es oportuno examinar el concepto de tasa, que según García Bensuslce "tasa es la contraprestación en dinero que pagan los particulares, el estado u otros entes de derecho público en retribución de un servicio público determinado y divisible", es decir que constituye la contraprestación de un servicio que el particular usa en provecho propio, por lo que dicho sacrificio tiene en vista el interés particular y en forma mediata a proteger un interés general; en principio no es obligatoria, ya que nadie puede ser obligado a utilizar los servicios, ni perseguido porque prescinda de ellos, aunque al monopolizar el Estado ciertos servicios públicos que imponen tasas, su empleo es forzoso como consecuencia del monopolio y la necesidad, lo que no constituye una coacción legal que ejerce el Estado para presionar el cobro del impuesto. Para De Fonrouge: "tasa es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado, en virtud de una ley, por la realización de una actividad, que afecta especialmente al obligado siendo de notar al respecto, que la última parte del concepto no significa que la actividad estatal debe traducirse necesariamente en una ventaja o beneficio individual, sino tan solo que debe



guardar cierta relación con el sujeto de la obligación por cualquier circunstancia vincule jurídicamente con el servicio público instituido."

Continúa la Corte Constitucionalidad en su análisis: "Si bien la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que se concreta la tasa, únicamente cuando existe efectiva prestación de un servicio por parte de la Municipalidad hacia el vecino, en el presente caso, se acepta el cobro de una tasa por la realización de una actividad particular que genera beneficio individual, pero causa daño o menoscabo en la vía pública o a un interés general, siendo dicho cobro la compensación por los deterioros ocasionados; esta posición encuadra en la doctrina dominante sobre este aspecto. Se advierte que, al incluir este elemento en la concepción de tasa, la cual, fundamentalmente, sustenta su existencia en la prestación brindada por un ente público a cambio de un pago, admite ahora el criterio de compensación por el daño causado a los bienes del Municipio, en beneficio de la generalidad (...)"

"(...) del texto de la norma impugnada se extrae que se regula una tasa a cambio de la aprobación de un proyecto de construcción, con el fin de que se realicen cambios externos sobre las vías públicas en el área de influencia vial del proyecto de construcción de que se trate, que deben ser sufragados por el particular interesado en realizar una obra, a fin de aplicar las medidas de mitigación necesarias para conservar las vías públicas afectadas por la obra a realizar; para el efecto, siempre deberá existir una relación proporcional entre el impacto vial causado y las medidas de mitigación vial propuestas. Se trata entonces de una tasa por compensación del interesado de los daños



en la vía pública que cause al realizar una construcción, como condición para la autorización de su proyecto, la cual, si bien es necesaria, puede ser voluntaria.”

Extiende la Corte de Constitucionalidad “Es importante mencionar que la autorización para la construcción de obras que requiera el desarrollo de actividades en vías públicas, es competencia exclusiva de las municipalidades, puesto que el ordenamiento territorial, es de su competencia, en ejercicio de la autonomía municipal; también les compete regular el uso de las vías públicas y los procedimientos para la obtención de licencias, y se entiende que las normas y procedimientos emitidos deben encajar en la naturaleza y objeto que rige a los municipios, como lo contempla el Código Municipal, por esa razón, una normativa que desarrolle lo establecido en el Código Municipal sobre el ordenamiento territorial, control urbanístico y desarrollo urbano y rural de los municipios, es una expresión de la autonomía municipal reconocida por la Constitución.”

Concluye la Corte de Constitucionalidad “(...) por lo anterior, se establece que la disposición objetada al regular un cobro para cubrir el costo de las medidas de mitigación para no afectar el impacto vial generado por un determinado proyecto debe ser entendida como de tasa (...)”

Así es que la Corte de Constitucionalidad, de manera muy acertada en su análisis doctrinario y jurídico, para emitir la resolución respectiva, encuadra la compensación de impacto vial que realiza un particular a la Municipalidad de Guatemala, como una tasa, y no impuesto, ya que el interesado al realizar un proyecto que causa un impacto negativo sobre la infraestructura vial del municipio produce consecuencias perjudiciales en general



a los habitantes del municipio, y de alguna manera este impacto negativo debe ser compensado por el particular, en retribución del resto de vecinos en la circunscripción, y ya que la Municipalidad, debe promover las condiciones propicias para elevar la calidad de vida, siendo la movilidad urbana un componente clave en esto, se comprende que pueda exigir a este particular que compense el problema en la forma jurídica de una tasa; así mismo se confirma que esta compensación no es más que la manifestación de las atribuciones y funciones que tiene la municipalidad y que han sido otorgadas por la carta magna de Guatemala, como por leyes ordinarias, para el ordenamiento territorial de su municipio.

4.2.3. Elementos del contrato de compensación por impacto vial

Como bien ya se ha abordado en el capítulo tres, los elementos del contrato administrativo en general, se aplicará ese desarrollo para los elementos del contrato de compensación por impacto vial o contrato por compensación vial, para determinar las partes integrantes de dicho contrato.

- a) El consentimiento: Este elemento se da en la manifestación de la voluntad primero del propietario del proyecto, quien, para adquirir su autorización, se somete a las leyes y reglamentos vigentes y la municipalidad manifiesta su voluntad al darle trámite al expediente del proyecto en cuestión y someterlo a los estudios y evaluaciones pertinentes, donde luego ambas partes, acuerdan crear derechos y obligaciones entre ellos.



- b) El objeto lícito: Se refiere a que las obligaciones y derechos que se creen entre el propietario del proyecto y la municipalidad de Guatemala, se deben encontrar reguladas en las leyes, reglamentos que contienen al contrato de compensación de impacto vial.
- c) Capacidad: Este elemento se refiere a la aptitud de las partes para poder ser sujetos de derechos y obligaciones, en el caso del particular, debiendo tener propiedad sobre el inmueble donde se realizará el proyecto y la municipalidad a través de su alcalde, quien es el facultado para este tipo de contratos.
- d) La forma: Este elemento se refiere a que el contrato de compensación vial tiene la formalidad y particularidad de que es necesario para que nazca a la vida jurídica, la solemnidad, puesto que debe realizarse en escritura pública.

Los elementos del contrato de compensación vial, se encuentran en el desarrollo del Artículo 25 BIS del Acuerdo No. COM-003-2004, reformado por el Acuerdo COM-22-07 que establece lo siguiente:

“En los casos en los que el interesado opte por ejecutar las obras por cuenta propia, se procederá de la siguiente forma según sea el caso:

- a) Cuando el costo de las medidas de mejoramiento vial estimado por la Municipalidad de Guatemala sea igual o menor al monto proporcional del impacto vial ocasionado por el proyecto, que le corresponde pagar al interesado, éste



deberá asumir el compromiso de realizarlas sin reconocimiento económico por parte de la Municipalidad de Guatemala por cualquier diferencia en los costos finales.

- b) Cuando el costo de las medidas de mejoramiento vial necesarias supere el monto proporcional correspondiente al impacto vial ocasionado por el proyecto, la diferencia entre estos costos podrá ser compensada por la Municipalidad de Guatemala a favor del interesado, deduciendo el monto adicional invertido en las obras de mejoramiento vial del valor de la tasa de licencia correspondiente al mismo proyecto.
- c) Cuando el costo de las medidas de mejoramiento vial necesarias supere la suma del monto proporcional por mitigación de impacto vial y el monto de la tasa de licencia municipal, correrá a cargo del interesado y el excedente del costo de la obra.

En cualquiera de los casos antes mencionados las obligaciones y responsabilidades del interesado deberán quedar establecidas a través de una escritura pública, facultando al alcalde municipal para que comparezca y acepte dicho instrumento público. La Municipalidad de Guatemala será la responsable a costa del interesado, de la supervisión y auditoría de la ejecución de las obras.”



4.2.4. El proceso administrativo del contrato de compensación vial y incidencias jurídicas

Como ya se ha abordado los factores negativos en el desarrollo de la ciudad de Guatemala, la definición, antecedentes jurídicos, elementos y naturaleza jurídica del contrato de compensación vial, es importante aportar, de manera ordenada pero generalizada el proceso administrativo para que se manifieste el contrato en cuestión, por lo que a continuación se enlista la serie de etapas administrativas correspondientes con su fundamento legal y aclaración de algunas definiciones que son pertinentes para entenderlo.

- a) Previo al procedimiento que atañe es necesario indicar que los proyectos de construcción, remodelación o cambio de uso de suelo son sujetos a una evaluación de impacto vial, y deben contar con un dictamen positivo por parte del Departamento de Planificación y Diseño de la Dirección de Infraestructura de la Municipalidad de Guatemala o quien haga sus veces, previo a que el Departamento de Control de la Construcción Urbana pueda otorgar la licencia necesaria. Cuando se refiere a proyecto no es más que la obra física en la que se realizara una construcción, remodelación o cambio de uso de suelo. Fundamento: Artículo 1,2,3,4,5 del Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10) Acuerdo No. COM-003-04.

- b) Se inicia un expediente del proyecto afecto, en el Departamento de Planificación y Diseño de la Dirección de infraestructura de la Municipalidad de Guatemala,



quien previamente a iniciar el proceso de evaluación de impacto vial, verifica que el proyecto cumpla con lo establecido en el Reglamento Específico de Entradas, Salidas y Disposición de Estacionamientos Privados en el Municipio de Guatemala (RE-6) posterior a ello le solicitará al interesado la información que deberá presentar, dependiendo de las probables repercusiones, de la magnitud y localización del proyecto sobre el sistema vial, el Departamento con base a la información proporcionada podrá aceptar o rechazar el expediente; si el expediente es aceptado, el Departamento determinará el tipo de evaluación de impacto vial al que se someterá el proyecto, existiendo dos tipos: La revisión de impacto vial y el estudio de impacto vial.

La revisión de impacto vial, constituye la escala menor de evaluación, dónde a través de los planos se establece el potencial de impactos negativos que puede tener el proyecto; y el estudio de impacto vial, que constituye una evaluación más detallada, a través de conteos vehiculares, datos proporcionados por el proyecto, estimaciones profesionales se establece el posible impacto vial que tendrá el proyecto, ambas evaluaciones tienen como finalidad efectuar recomendaciones que permitan garantizar la fluidez y seguridad de la circulación del tráfico. Fundamento: Artículo 5, 6, 7, 9, 11 y 11 bis del Reglamento Específico de Evaluaciones de impacto vial para el Municipio de Guatemala (RE-10).

En el caso particular del contrato de compensación de impacto vial, se origina de un estudio de impacto vial y no de una revisión, por lo que se presta especial importancia a este tipo de evaluación.



c) El Departamento, al determinar que un proyecto, requiere obligatoriamente un estudio de impacto vial, procederá primero a determinar el área de análisis, que incluye el sistema vial que posiblemente se afecte por el proyecto, y tomará en cuenta los siguientes aspectos: plazas de estacionamientos, entradas y salidas vehiculares, controles de ingreso, funcionamiento interno del estacionamiento, operaciones de carga y descarga, derecho de vía que respeta el proyecto, facilidades para otros modos de transporte (transporte público, peatones, ciclistas, etc.) y demás que considere prudentes, así mismo el Departamento tomará como indicador más importante en todo el estudio de impacto vial, los llamados niveles de servicio de las intersecciones y vías más próximas que sirven al proyecto, el termino niveles de servicio, es un indicador cualitativo usado para medir la calidad de un flujo vehicular o peatonal, y se colocan en rangos que van desde un flujo muy bueno a un flujo con congestionamiento; para calcular el nivel de servicio se toman en cuenta tres tipos de escenarios, siendo el primero: un nivel de servicio sin el proyecto construido, el segundo: un nivel de servicio con el proyecto construido y el tercero: un nivel de servicio si todos los propietarios del área de análisis desarrollan sus terrenos a la misma intensidad que el proyecto evaluado.

Para esto el Departamento a través de manuales y programas especializados, realizarán el estudio de impacto vial, para determinar cómo el proyecto afecta el área de análisis y las posibles repercusiones en el sistema vial. Fundamento: Artículos 5, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 del Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10) y sus reformas.



- d) Una vez finalizados los estudios técnicos profesionales correspondientes a la evaluación, el Departamento deberá de emitir un dictamen en un plazo máximo de 18 días calendario, existiendo cuatro posibles resultados. El primero: Dictamen autorizado, que es cuando el proyecto se autoriza como fue presentado al departamento; el segundo: Dictamen autorizado condicionado, que es cuando el proyecto se autoriza, sin embargo, debe realizar modificaciones mínimas al diseño original presentado al Departamento; el tercero: Dictamen condicionado a cambios internos, que es cuando el proyecto no se puede autorizar a menos que se realicen cambios considerables al diseño original presentado al Departamento; y el cuarto: Dictamen condicionado a cambios internos y externos, que es cuando un proyecto no se puede autorizar ya que debe realizar cambios considerables en su diseño interno y así mismo sobre la vía pública.

Se presta especial atención al cuarto tipo de dictamen, ya que este es el que genera el contrato de compensación de impacto vial, siendo el que se refiere a cambios externos en la vía pública. Fundamento: Artículos 19 y 20 del Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10).

Posteriormente de emitido el dictamen de condicionado a cambios internos y externos, el Departamento podrá proporcionar un listado de recomendaciones que crea convenientes para solucionar el problema, y el interesado podrá proponer alternativas propias, para mejorar el nivel de servicio o mantenerlo si es que fuera muy congestionado. Dentro de los cambios externos que se pueden solicitar para



mitigar el impacto vial negativo sobre las áreas públicas, se encuentran: ampliación de vías, creación de carriles de aceleración o desaceleración, instalación de semáforos, construcción de pasos a desnivel, creación de un carril de viraje continuo, eliminación de estacionamiento, construcción de una parada de bus, construcción de aceras, construcción de camellones o isletas de canalización, creación de bahías para ascenso y descenso de personas, restricción horaria de operaciones de carga y descarga, o de ingreso y egreso de estacionamiento, eliminación de carriles, altoparlantes y ventanillas de servicio, y otros trabajos de mejoramiento de la infraestructura vial. Fundamento: Artículo 22 y 25 del Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10) y sus reformas.

El proyecto que se encuentre afecto a este tipo de cambios externos, deberá de compensarlos por medio de las opciones que el Departamento pone a su disposición, siendo la primera: La ejecución por cuenta propia de las obras de mitigación de impacto vial; la segunda: La adquisición de superficies de terreno de terceros y cesión de los mismos a favor de la Municipalidad de Guatemala con destino exclusivo a espacio vial, facultando para el efecto al alcalde municipal para aceptar las transferencias de dominio, la tercera: La aportación de materiales de construcción para obras viales, tomando en cuenta que la Municipalidad de Guatemala acepte su calidad y costos; y por último la cuarta: que consiste en el pago en efectivo del costo de las obras a favor de la Municipalidad de Guatemala, dicho pago ingresará al fideicomiso de apoyo a la planificación urbana para la realización de obras de mitigación de impacto vial generadas por el proyecto en



cuestión; cabe aclarar que el interesado puede elegir voluntariamente una de las opciones. Fundamento: Artículo 25 del Reglamento Específico Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10) y sus reformas.

Se prestará especial atención a la primera opción pues es la que habilita el contrato de compensación de impacto vial, al ser el interesado el que realice o ejecute las obras por cuenta propia, y para ello el reglamento en cuestión habilita tres formas de proceder: la primera: Cuando el costo de las medidas de mejoramiento vial, que se obtuvieron del estudio, por parte de la Municipalidad de Guatemala sea igual o menor al monto proporcional del impacto vial ocasionado por el proyecto, el interesado debe asumir el compromiso de realizarlas sin tener reconocimiento económico alguno por parte de la municipalidad por cualquier diferencia en el costo final; la segunda: Cuando el costo de las medidas de mejoramiento vial supere el monto proporcional correspondiente al impacto vial ocasionado por el proyecto, la diferencia entre estos costos podrá ser compensada por la Municipalidad de Guatemala a favor del interesado, deduciendo el monto adicional al valor de la tasa de la licencia que pretende obtener el proyecto; y la tercera: Cuando el costo de las medidas de mejoramiento del sistema vial supera el monto proporcional que le corresponde al interesado por la mitigación que le corresponde y el monto de la licencia municipal, el cargo excedente correrá a cuenta del interesado, en todos los casos se deberá realizar una escritura pública, donde el alcalde en su función de representación de la municipalidad y el interesado manifestarán su voluntad de contraer derechos y obligaciones, especificando en



dicho instrumento la forma en que se ejecutará la obra y los costos respectivos.

Fundamento: Artículo 25 bis del Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10) y sus reformas.

4.2.5. Efectividad del contrato de compensación de impacto vial

Sin duda hablar de la efectividad de la herramienta de compensación vial, puede llegar a ser algo bastante subjetivo, pues cada vecino que utiliza el sistema vial y se percata de los cambios externos que se producen gracias a este tipo de contrato, pueden llegar a tener una opinión distinta, sin embargo, para no caer únicamente en cuestiones interpretativas, se aborda el concepto de efectividad como la capacidad de lograr el objetivo que se espera del contrato de compensación de impacto vial, y así mismo si el objetivo cumple con una función que beneficie al colectivo.

La Municipalidad de Guatemala entre el año 2008 al 2016, construyó por medio de la figura del contrato de compensación de impacto vial, 13 pasos a desnivel, dónde distintas entidades privadas, financiaron la construcción de estos proyectos sobre la vía pública, dentro de estos proyectos se encuentran los siguientes:

- Paso a desnivel: 15 de septiembre, ubicado en Diagonal 6 y 10 calle zona 10;
- Paso a desnivel: Diagonal 6 y Próceres, ubicado en el Boulevard los Próceres y Diagonal 6 zona 10;
- Paso a desnivel: Jorge Ubico, ubicado en Boulevard Liberación con 15 avenida zona 13 y 7ma avenida zona 9;



- Paso a desnivel: Rafael Carrera, ubicado en Boulevard Vista Hermosa y Boulevard Rafael Landívar, zona 15;
- Paso a desnivel: Portales, ubicado en CA-9 norte km 4 zona 18
- Paso a desnivel: Erick Barrondo/Centra Norte, ubicado CA-9 norte km 8.5 Rodriguitos;
- Paso a desnivel: Julio César Méndez Montenegro, ubicado en Anillo Periférico y 4ta calle zona 7;
- Paso a desnivel: Papa Francisco, ubicado en Boulevard los Próceres y 26 avenida zona 10;
- Paso a desnivel: Obelisco y 20 calle, zona 10, ubicado en Boulevard los Próceres y 20 calle de la zona 10;
- Paso a desnivel: Las Flores zona 16, ubicado en Boulevard Landívar y Boulevard Austriaco de la zona 16;
- Paso a desnivel Papa Benedicto XVI, ubicado en Boulevard los Próceres entre 21 y 22 avenida de la zona 10;
- Paso a desnivel: Conexión Monjitas Acatán, ubicado en Boulevard la Montaña y Puente Monjitas de la zona 16;
- Paso a desnivel: Conexión zona 5 y zona 10, ubicado en la 2 calle y 6 avenida de la zona 10.⁶¹

⁶¹ Diario La Hora. **¿Quién paga por los pasos a desnivel que construye la Municipalidad de Guatemala?** <https://lahora.gt/quien-paga-los-pasos-desnivel-construye-la-municipalidad-guatemala/> (Consultado: 15 de mayo de 2021)



Sin tomar en cuenta el resto de proyectos en años posteriores, esto demuestra que la Municipalidad de Guatemala, aplica constantemente la herramienta del contrato de compensación de impacto vial para mitigar los efectos negativos de los proyectos inmobiliarios que se desarrollan en la capital, en la mayoría de los casos presentados, la Municipalidad de Guatemala, no aportó dinero para la construcción de estos cambios externos sobre el sistema vial, si no que fueron construidos por varias desarrolladoras en los casos de proyectos grandes que se encontraban en las mismas zonas o en otros casos por una única desarrolladora cuando el proyecto era en menor escala; cabe aclarar que la Municipalidad de Guatemala, actúa más como un ente fiscalizador y asesor de estas obras, que como un sujeto activo en el desarrollo de las mismas, y con ello se puede evidenciar que el contrato en cuestión cumple con su finalidad de obligar a determinados proyectos a realizar cambios externos y mitiguen el impacto vial negativo que producen, siendo entonces el contrato de compensación vial una herramienta adecuada que ayuda a la Municipalidad de Guatemala, para elevar la calidad de vida de sus vecinos, sin entorpecer el desarrollo de la ciudad, específicamente en lo que se refiere a la movilidad urbana.

Sin embargo, el arquitecto urbanista Alfonso Yurrita Cuesta, en algunas entrevistas ha manifestado, que los pasos a desnivel, que es la forma más común en la que se manifiesta el contrato de compensación vial por parte de la Municipalidad de Guatemala, no es una solución a largo plazo sobre la problemática de la vialidad en la ciudad, ya que únicamente dan un alivio momentáneo a ciertos sectores y la cantidad de viajes vehiculares y peatonales que se concentran en ellos, sin embargo, se ve un creciente aumento de proyectos inmobiliarios verticales, y proyectos comerciales, que masifican la



cantidad de personas en la zona, no obstante, las calles siguen teniendo el mismo ancho y la misma capacidad de transporte que tenían antes de que existieran esos proyectos.

Esto sin duda pone en perspectiva la efectividad del contrato de compensación vial, sin embargo, no se puede descartar en su totalidad que tiene un beneficio esta herramienta, más allá de verla como una solución única y aislada, que en definitiva no puede solventar los problemas de infraestructura, hay que analizar todos los factores negativos que influyen en la ciudad de Guatemala y con ello arribar a posibles soluciones sobre la movilidad urbana, entre ellos se puede mencionar la desconcentración de las actividades de inversión económica, procurando por medio de incentivos para empresarios tanto nacionales como internacionales, para que desarrollen otras zonas del país, y con esto aumentar la cantidad de empleos y desarrollo inmobiliario, provocando un desahogo del municipio de Guatemala.

Así mismo, la desconcentración de los servicios públicos en la capital del país, por lo que para llevar a un desarrollo adecuado no solo la ciudad de Guatemala, es necesario un esfuerzo con el gobierno central y el resto de las municipalidades.

⁶² Prensa Libre. **Alfonso Yurrita “La ciudad ya colapsó”**.

<https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/alfonso-yurrita-la-ciudad-ya-colapso/> (Consultado: 15 de mayo de 2021)





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El problema de la movilidad urbana es un hecho concreto y comprobado, que se ha ido desarrollando a través del tiempo por factores económicos, sociales, políticos, etc. y concentrándose en la ciudad de Guatemala, por lo que se ha hecho necesario contrarrestar este problema, con una serie de herramientas y medidas con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes.

La necesidad de aplicar el contrato de compensación de impacto vial, que se encuentra contenido en el Acuerdo No. COM-003-04 Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10), radica en el cumplimiento de los fines y funciones del Estado y el municipio, ya que tiene una función reparadora para el sistema vial, siendo el medio que permite a la Municipalidad de Guatemala exigir al propietario de un inmueble, en donde se pretenden realizar edificaciones, construcciones y cambios de uso de la vía pública, que mitigue el impacto vial negativo generado y lo compense realizando cambios externos en el área de influencia vial que les corresponda, a cambio de obtener la licencia de construcción, remodelación y cambio de uso.

Sin embargo, si bien dicho contrato es una herramienta eficaz para aminorar el problema de movilidad en la ciudad de Guatemala, no representa una solución a largo plazo, y para esto es necesario el trabajo en conjunto de otros sujetos, el gobierno central al brindar el andamiaje jurídico para el desarrollo de todo el país y el resto de las municipalidades al proporcionar incentivos a inversionistas y preparando un plan de ordenamiento territorial adecuado.





BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, 1986.
- CALDERÓN M., Hugo Haroldo. **Teoría general del derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Ediciones MR, 1ª ed., Tomo I, 2014.
- CARMORA ROMAY, Adriano. **Ofensa y defensa de la escuela sociológica del municipio, revista de la facultad de derecho de la universidad del Zulia**. Maracaibo, Venezuela, 1962.
- DIARIO LA HORA. **¿Quién paga por los pasos a desnivel que construye la Municipalidad de Guatemala?** <https://lahora.gt/quien-paga-los-pasos-desnivel-construye-la-municipalidad-guatemala/> (Consultado: 15 de mayo de 2021)
- DIEZ, Manuel María. **Derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Plus Ultra, 1971.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Derecho administrativo**. México: Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª ed., 2016.
- GARCÍA KING, Iris Magnolia. **La aplicación del principio de legalidad en las compensaciones municipales para mitigar el impacto vial**. Guatemala: Ed. (s.e.), 2012.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. México: Ed. Porrúa, 53ª ed., 2002.
- GARCÍA TREVIÑO, Ricardo. **Los contratos civiles y sus generalidades**. México: Ed. Mc-Graw-Hill/Interamericana, 7ª ed., 2008.



- GELLERT, Gisela. **Ciudad de Guatemala: factores determinantes en su desarrollo urbano (1775 hasta la actualidad)**. Guatemala: Ed. FLACSO, 1995.
- GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 1ª ed., Tomo 8, 2013.
- GUERRERO OROZCO, Omar. **Principios de administración pública**. Colombia: Ed. ESAP, 1997.
- HERNÁNDEZ, Antonio María. **Derecho municipal parte general**. México: Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed., 2003.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). **Estimaciones y proyecciones de la población total a nivel municipal (período 2015-2035)**.
<https://www.ine.gob.gt/ine/proyecciones/> (Consultado: 8 de mayo de 2021)
- MARTINS, Daniel Hugo. **El municipio contemporáneo**. Montevideo, Uruguay: Ed. Fundación de Cultura Universitaria, 1978.
- MORAGA ALTUZAR, Víctor Manuel. **Derecho civil III**. México: Ed. Red Tercer Milenio S.C., 1ª ed., 2013.
- PRAT, Julio. **Derecho administrativo**. Montevideo, Uruguay: Ed. Acali Editorial, 1ª ed., 1977.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario de la lengua española**. España: Ed. (s.e.), 23ª ed. versión 23.4 en línea, 2014.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. **Compendio de derecho civil IV contratos**. México: Ed. Porrúa, 27ª ed., 2001.



TAMAYO SÁENZ, Manuel. **El análisis de las políticas públicas**. Madrid, España. Ed. Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 2003.

UNIVERSIDAD INTERAMERICANA PARA EL DESARROLLO (UNID). **Los contratos en derecho civil**. México: Ed. (s.e.), (s.f.)

Legislación:

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

Código Civil. Decreto Ley 106, Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de Guatemala, 1963.

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

Código Tributario. Decreto número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala, 1996.

Ley de tránsito. Decreto número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala, 1996.

Ley preliminar de urbanismo. Decreto número 583, Carlos Castillo Armas, Presidente de la República, 1956.

Reglamento General de Construcción (RG-1). Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala, 1997.



Reglamento Específico de Evaluaciones de Impacto Vial para el Municipio de Guatemala (RE-10) y sus reformas. Acuerdo No. COM-003-04 del Consejo Municipal de la Ciudad de Guatemala, 2004.

Gaceta No. 94, Expediente 1016-2008. Sentencia de la Corte de Constitucionalidad, 13 de octubre de 2009.