

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



LA CREACIÓN DE UNA SUPERINTENDENCIA  
EN MATERIA DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS  
PARA GARANTIZAR AL USUARIO UN MEJOR SISTEMA DE TRANSPORTE

NANCY ESTEFANÍA ANDRADE MORALES

GUATEMALA, JULIO DE 2006

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

LA CREACIÓN DE UNA SUPERINTENDENCIA  
EN MATERIA DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS  
PARA GARANTIZAR AL USUARIO UN MEJOR SISTEMA DE TRANSPORTE

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

NANCY ESTEFANÍA ANDRADE MORALES

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, Julio de 2006.

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

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana  
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López  
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla  
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez  
VOCAL IV: Br. José Domingo Rodríguez Marroquín  
VOCAL V: Br. Edgar Alfredo Valdez López  
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

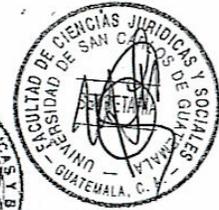
**Primera Fase:**

Presidenta: Licda. Gloria Melgar Rojas de Aguilar  
Vocal: Licda. Silvia Marilú Solórzano de Sandoval  
Secretaria: Licda. Emma Graciela Salazar Castillo

**Segunda Fase:**

Presidente: Lic. Ricardo Alvarado Sandoval  
Vocal: Licda. María Soledad Morales Chew  
Secretario: Lic. Carlos Alberto Álvarez López

**RAZÓN:**“Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).



Lic. EDGAR DESIDERIO PICHE MORALES

Abogado y Notario

Colegiado: 6,261

7ª. Avenida 8-56, Edificio "EL CENTRO", cuarto nivel, oficina 4-07, zona 1

Número telefónico: 2251-0551

Guatemala, 18 de Agosto de 2005.

Licenciado  
BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA,  
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,  
De la Universidad de San Carlos de Guatemala.

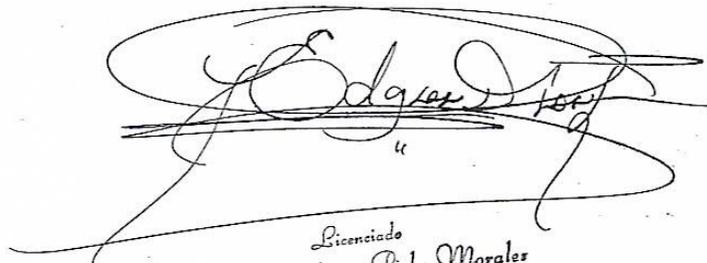
Señor Decano:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en cumplimiento y respuesta al nombramiento recaído en mi persona como Asesor de Tesis de la Bachiller NANCY ESTEFANÍA ANDRADE MORALES, quien trabajó su Punto de Tesis, titulado: "LA NECESIDAD DE CREACIÓN DE UN ENTE REGULADOR DEL TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS PARA GARANTIZAR AL USUARIO UN MEJOR SISTEMA DE TRANSPORTE" permitiéndome manifestar lo siguiente:

1. Que el tema escogido e investigado con esmero, dedicación y objetividad por parte de la sustentante, es original, de actualidad y polémico, complejo, profundo y de interés, para los estudiantes de derecho y población en general; en el cual se realizaron algunas modificaciones siendo éstas en el título del tema quedando el mismo así: LA CREACIÓN DE UNA SUPERINTENDENCIA EN MATERIA DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS PARA GARANTIZAR AL USUARIO UN MEJOR SISTEMA DE TRANSPORTE". Asimismo fue necesario agregar en el Capítulo I en los Elementos del Municipio un sexto elemento: La autonomía Municipal y en el Capítulo II en la Organización Municipal, entre Otras Autoridades un sexto elemento: Las Comisiones de Trabajo.
2. La Bachiller ANDRADE MORALES, desarrolla el tema con conocimiento y propiedad, siguiendo en su trabajo un estudio lógico-histórico, lo que hizo posible una buena relación entre la doctrina del Derecho Administrativo y la legislación actual acerca del tema. Aporta, en sus cinco capítulos, temas de interés siendo La creación de una Superintendencia aplicada al transporte, enfocado a una solución por la falta de estructura administrativa, llenando los requisitos que establece nuestra casa de estudios para este tipo de trabajos, por lo que estimo que el mismo puede ser discutido en el Examen Profesional correspondiente.

Por las razones expuestas, el suscrito RESUELVE: Que en el presente trabajo de Tesis Titulado "LA CREACIÓN DE UNA SUPERINTENDENCIA EN MATERIA DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS PARA GARANTIZAR AL USUARIO UN MEJOR SISTEMA DE TRANSPORTE", llena las formalidades de toda índole por lo que; por el presente acto, la APRUEBO como ASESOR.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para patentizarle al Señor Decano, las muestras de mi más distinguida consideración y respeto.



Licenciado  
Edgar Desiderio Piche Morales  
Abogado y Notario

LIC. EDGAR DESIDERIO PICHE MORALES  
ASESOR  
Colegiado No. 6261

UNIVERSIDAD DE SAN  
CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y  
SOCIALES. Guatemala, veinticinco de agosto del año dos mil cinco.-----

Atentamente, pase al LIC. RAINER ARMANDO GORDILLO RODRÍGUEZ, para que proceda a Revisar el trabajo de Tesis de la estudiante NANCY ESTEFANIA ANDRADE MORALES, Intitulado: "LA CREACION DE UNA SUPERINTENDENCIA EN MATERIA DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS PARA GARANTIZAR AL USUARIO UN MEJOR SISTEMA DE TRANSPORTE" y, en su oportunidad emita el dictamen correspondiente.-

~~MAE/slh~~



**R. ARMANDO GORDILLO R.**

ABOGADO Y NOTARIO

4a. Calle 7-53, Zona 9 Edificio Torre Azul

3er. Nivel Of. 307

Telefax: 360 3721 • 360 3714

Guatemala, 1 de Febrero de 2,006

Señor Licenciado  
Bonerge Amilcar Mejía Orellana  
Decano de la Facultad de C.C. J.J. y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad Universitaria, zona 12

Señor Decano:

En cumplimiento de su resolución de fecha 25 de Agosto de 2,005, he revisado el trabajo de Tesis que presenta la Bachiller Nancy Estefanía Andrade Morales, intitulado "LA CREACION DE UNA SUPERINTENDENCIA EN MATERIA DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS PARA GARANTIZAR AL USUARIO UN MEJOR SISTEMA DE TRANSPORTE", investigación sistemáticamente elaborada sobre un añejo problema que por diversas causas sigue aquejando a la población Capitalina.

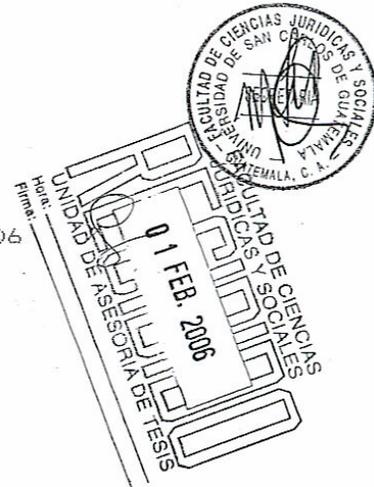
La investigación bibliográfica, legislativa, administrativa y de campo, realizada por la Br. Andrade Morales es adecuada e ilustra cómo a través de los años el problema solamente ha sido paliado, pero no resuelto y en lugar de mejorar el servicio se ha deteriorado lo que ha agravado el problema del transporte urbano en nuestra ciudad Capital.

En vista de que el problema tratado debe solucionarse en forma definitiva y por las razones que he expuesto, opino que debe crearse un ente regulador del transporte urbano de pasajeros y que el trabajo presentado puede aceptarse para los efectos de la graduación de su autora.

Hago propicia esta oportunidad para saludar al señor Decano y suscribirme con muestras de mi distinguida consideración como su atento y seguro servidor.

**RAINER ARMANDO GORDILLO RODRIGUEZ**  
ABOGADO Y NOTARIO

Colegiado No. 1849



UNIVERSIDAD DE SAN  
CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

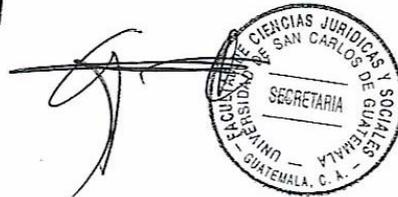


**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.**

Guatemala, cinco de mayo de dos mil seis.-

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del (a) estudiante **NANCY ESTEFANÍA ANDRADE MORALES**, titulado **LA CREACIÓN DE UNA SUPERINTENDENCIA EN MATERIA DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS PARA GARANTIZAR AL USUARIO UN MEJOR SISTEMA DE TRANSPORTE**, Artículos 31 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.-

~~M/AE/sjh~~



## **DEDICATORIA**

### **A DIOS :**

Por el don de la vida, ser mi guía y permitirme culminar los estudios.

### **A MIS PADRES:**

Julio Armando Andrade Monroy y Aura Morales Güitrón de Andrade, gracias por todo su amor, sacrificio y apoyo para alcanzar mi meta.

### **A MI TIO Y PADRINO:**

Rafael Felipe Morales Güitrón (Q.E.P.D.) Por ser también un padre para mí, gracias papito por tu amor, apoyo y consejos.

### **A MIS HERMANOS Y SOBRINAS:**

Con amor fraterno y para que sirva de ejemplo.

### **A MIS FAMILIARES EN GENERAL:**

Gracias.

### **A LOS LICENCIADOS:**

Dilia Gómez López, Dasmajanina Guillén, Silvia de Chavarría, Armando Gordillo Rodríguez, Héctor Fajardo, Nery Fernández Molina, Edgar Castillo Ayala, Estuardo Castellanos, Carlos Lec, Gustavo Palacios, Carlos Peña, Edgar Piche Morales, Carlos López Chávez, Rafael Reyes, César Sazo, Israel Tobar Alvarado, y Alberto Uclés González, con especial agradecimiento por brindarme su apoyo y sabias enseñanzas, forjarme como profesional y motivación para la elaboración del presente trabajo.

### **AL DOCTOR:**

Julio César Mérida Garay muchas gracias por brindarme su apoyo y amistad.

### **A MIS AMIGAS Y AMIGOS EN GENERAL:**

Gracias por brindarme su amistad sincera y apoyo incondicional.

### **A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:**

Gloriosa y Tricentaria Universidad de San Carlos de Guatemala en especial, a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; Bufete Popular de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por ser muy importantes en mi formación profesional.

### **A MI PATRIA**

Guatemala.

# ÍNDICE

Pág.

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

## CAPÍTULO I

1	El municipio .....	1
1.1	Etimología .....	1
1.2	Definición .....	1
1.3	Elementos del municipio .....	2
1.3.1	La población .....	2
1.3.2	El territorio .....	2
1.3.3	La autoridad .....	2
1.3.4	La organización .....	3
1.3.5	La capacidad económica .....	3
1.3.6	La autonomía municipal .....	3
1.3.7	El ordenamiento jurídico .....	5
1.3.8	El patrimonio del municipio .....	5
1.4	Naturaleza del municipio .....	6
1.5	Requisitos del municipio .....	6
1.6	Competencias del municipio .....	7
1.6.1	Competencias propias .....	7
1.6.2	Competencias delegadas .....	7
1.7	Actividades que realiza el municipio .....	8
1.7.1	Función pública .....	8
1.7.2	Servicio público .....	8
1.7.3	Obra pública .....	8
1.8	Organización municipal .....	8
1.8.1	El Concejo Municipal .....	8
1.8.2	El Alcalde .....	9
1.8.3	Los Síndicos .....	9
1.8.4	Los Concejales .....	9
1.8.5	Otras autoridades .....	10
1.8.5.1	El juez de asuntos municipales .....	10

1.8.5.2	El registro civil . . . . .	11
1.8.5.3	El secretario . . . . .	11
1.8.5.4	Las direcciones . . . . .	11
1.8.5.5	Las jefaturas . . . . .	12
1.8.5.6	Las comisiones de trabajo . . . . .	12
1.9	Sistemas de Gobierno municipal en Guatemala . . . . .	13
1.9.1	El sistema de democracia directa . . . . .	14
1.9.2	El sistema de democracia representativa . . . . .	14
1.9.3	El sistema democrático, colegial o inglés . . . . .	14
1.9.4	El sistema democrático de separación de poderes o sistema francés . . . . .	15
1.9.5	El sistema autoritario o alemán . . . . .	15

## CAPÍTULO II

2	Los servicios públicos . . . . .	19
2.1	Definición . . . . .	19
2.2	Criterios para determinar el carácter público de un servicio . . . . .	19
2.2.1	Criterio orgánico . . . . .	19
2.2.2	Criterio funcional . . . . .	19
2.3.3	Criterio legal . . . . .	19
2.4.4	Criterio jurídico . . . . .	20
2.3	Servicios públicos propios e impropios . . . . .	20
2.3.1	Servicio público propio . . . . .	20
2.3.2	Servicio público impropio . . . . .	20
2.4	Caracteres esenciales del servicio público . . . . .	21
2.4.1	Generalidad . . . . .	21
2.4.2	Igualdad . . . . .	21
2.4.3	Regularidad . . . . .	22
2.4.4	Continuidad . . . . .	23
2.4.5	Obligatoriedad . . . . .	23
2.4.6	Adaptabilidad . . . . .	24
2.4.7	Permanencia . . . . .	24

2.4.8	Gratuidad . . . . .	24
2.5	Elementos indispensables del servicio público . . . . .	24
2.6	Los servicios públicos municipales . . . . .	25

### **CAPÍTULO III**

3	De las concesiones administrativas . . . . .	27
3.1	Breve reseña de la concesión . . . . .	27
3.2	La concesión desde el punto de vista administrativo . . . . .	28
3.3	Definición doctrinaria . . . . .	28
3.4	Naturaleza jurídica de la concesión y sus elementos . . . . .	29
3.5	Otros elementos . . . . .	30
	3.5.1 La ganancia . . . . .	30
	3.5.2 El interés general o público . . . . .	31
3.6	Características de la concesión . . . . .	31
3.7	Régimen jurídico de la concesión . . . . .	31
	3.7.1 Rasgos esenciales para su otorgamiento . . . . .	32
	3.7.2 Situación jurídica del concesionario . . . . .	34
	3.7.3 Extinción de la concesión . . . . .	34
3.8	Obligaciones mínimas . . . . .	35
3.9	La concesión de servicio público municipal en Guatemala . . . . .	35
3.10	Regulación legal . . . . .	36
3.11	Deficiencias del servicio municipal . . . . .	36
3.12	Otras condiciones de la concesión . . . . .	36
3.13	Causas para revocar la concesión . . . . .	37
3.14	Concesión de línea de transporte urbano público . . . . .	38

### **CAPÍTULO IV**

4	El transporte urbano de pasajeros . . . . .	39
4.1	Antecedentes . . . . .	39
4.2	Definición . . . . .	43
4.3	Clasificación de transporte . . . . .	44
	4.3.1 En relación con el camino que recorren los medios de transporte . . .	44

4.3.2	En relación por las regiones y localidades a que dan servicio los transportes . . . . .	44
4.4	Problemas generales del transporte urbano . . . . .	44
4.5	Estructura urbana y estructura vial . . . . .	46
4.6	Flota de transporte público . . . . .	46
4.7	Factores institucionales . . . . .	47
4.8	Aspectos financieros . . . . .	48
4.9	Condiciones ecológicas . . . . .	48
4.10	La tarifa de transporte . . . . .	48
4.10.1	Definición de tarifa . . . . .	48
4.10.2	Metodología propuesta para la actualización del cálculo de la tarifa del servicio de transporte . . . . .	49
4.10.2.1	Componentes de costo de operación . . . . .	49
4.10.2.2	Sistema empleado . . . . .	49
4.10.2.3	Precio base . . . . .	50
4.11	Situación actual de la tarifa del transporte urbano . . . . .	50
4.12	Regulación legal . . . . .	53
4.13	El subsidio . . . . .	53
4.13.1	Definición . . . . .	53
4.13.2	Antecedentes del subsidio . . . . .	53
4.13.3	Situación actual del subsidio con relación al transporte . . . . .	59
4.14	Regulación legal del subsidio . . . . .	64

## **CAPÍTULO V**

5	La creación de una superintendencia en materia de transporte urbano de pasajeros para garantizar al usuario un mejor sistema de transporte . . . . .	67
5.1	Definición de superintendencia . . . . .	67
5.2	Objeto de la superintendencia . . . . .	67
5.3	Organización y funciones de los órganos de superintendencia . . . . .	67
5.3.1	El directorio . . . . .	67
5.3.2	El superintendente . . . . .	67
5.3.2.1	Definición de superintendente . . . . .	68

5.3.2.2	Autoridad y jerarquía del superintendente . . . . .	69
5.3.2.3	Atribuciones del superintendente . . . . .	69
5.3.3	De las intendencias . . . . .	69
5.3.3.1	Los intendentes . . . . .	70
5.3.3.2	Autoridad y jerarquía de los intendentes . . . . .	70
5.3.3.3	Atribuciones del intendente . . . . .	71
5.4	Dependencias de dirección . . . . .	71
5.4.1	Auditoria . . . . .	71
5.4.2	Jurídico . . . . .	72
5.5	La superintendencia aplicada al transporte urbano de pasajeros . . . . .	72
5.5.1	Atribuciones del superintendente de transporte urbano de pasajeros: . . . . .	74
	CONCLUSIONES	75
	RECOMENDACIONES	77
	BIBLIOGRAFÍA	79

## **INTRODUCCIÓN:**

Este trabajo se realizó en el área metropolitana de la Ciudad de Guatemala, con relación al tema del transporte urbano de pasajeros.

Consta de cinco capítulos en los cuales hago referencia a los temas seleccionados, siendo en el capítulo I el municipio refiero: la etimología, definición, elementos, naturaleza del municipio, requisitos, competencias, actividades, organización municipal, otras autoridades y sistemas de gobierno municipal.

En el capítulo II los servicios públicos refiero: la definición, los criterios para determinar el carácter público de un servicio, los servicios públicos propios e impropios; los caracteres esenciales del servicio público, elementos del servicio público y servicios públicos municipales.

En el capítulo III de las concesiones administrativas, refiero: una breve reseña de la concesión, la concesión desde el punto de vista administrativo, definición doctrinaria, naturaleza jurídica y sus elementos, características de la concesión, régimen jurídico de la concesión, las obligaciones mínimas, regulación legal y la concesión de línea de transporte urbano.

En el capítulo IV El transporte urbano de pasajeros, refiero: los antecedentes del transporte urbano, definición, clasificación de transporte, problemas generales del transporte urbano, estructura urbana y estructura vial, flota de transporte público, factores institucionales, aspectos financieros, condiciones ecológicas; relaciono la tarifa del transporte, definición de tarifa, metodología propuesta para la actualización del cálculo de la tarifa del servicio de transporte, que abarca los componentes de costo de operación, sistema empleado, precio base; la situación actual de la tarifa del transporte urbano, regulación legal; relaciono el subsidio, definición, antecedentes del subsidio, situación actual del subsidio con relación al transporte y regulación legal del subsidio.

En el capítulo V la creación de una superintendencia en materia de transporte urbano de pasajeros para garantizar al usuario un mejor sistema de transporte, refiero: la definición de superintendencia, objeto de la superintendencia, Organización y funciones de los órganos de superintendencia, el directorio, el superintendente; definición de superintendente, Autoridad y jerarquía del superintendente, Atribuciones del superintendente, de las intendencias; los intendentes, Autoridad y jerarquía de los intendentes, Atribuciones del intendente; dependencias de dirección, Auditoría, Jurídico; la superintendencia aplicada al transporte urbano de pasajeros, Atribuciones del superintendente de transporte urbano de pasajeros.

Además de conocer la competencia de la municipalidad de Guatemala a través del concejo municipal como autoridad máxima, la municipalidad capitalina tiene competencia, no así la capacidad administrativa suficiente, lo que con ocasión creó nuevas entidades dentro de la municipalidad, como la empresa metropolitana de transporte Emetra, que según lo normado en el acuerdo de su creación tiene la facultad para administrar el transporte urbano y controlar el tránsito en la ciudad de Guatemala, pero en realidad sólo controla el tránsito en la ciudad; también fue creada la policía municipal de tránsito, institución que de igual forma tiene a su cargo el patrullaje del tránsito en la ciudad de Guatemala.

A raíz de los problemas que presenta el servicio de transporte urbano, se creó y conformó la Comisión Multisectorial que se reúne paulatinamente para solucionar algunos de los problemas que presenta el transporte urbano, pero que de igual forma no administra el transporte.

Por la necesidad de mejorar el servicio de transporte urbano de pasajeros se analizó la figura de la superintendencia en materia de transporte urbano, para que exista un ente regulador que tenga a su cargo la organización, el control y administración del sistema de transporte urbano, ya que no existe en nuestro país un ente regulador que se encargue de la administración en general del transporte urbano. En la presente investigación se estableció la necesidad de crear la superintendencia en materia de transporte urbano de pasajeros.

## CAPÍTULO I

### 1 El municipio:

#### 1.1 Etimología:

El vocablo municipio proviene del latín Municipium, voz resultante de la conjunción del sustantivo munus, meneris, traducible como cargo, oficio, función, empleo, deber obligación, carga o tarea.

#### 1.2 Definición:

Municipio: “Ente público menor territorial básico. Ente público: Por lo que tiene personalidad y es titular de aquel carácter, pero al ser ente público menor sus potestades tendrán carácter derivado. Es territorial, en cuanto reúne a todas las personas asentadas en su territorio, por lo que se organiza conforme al sistema de generalidad. Es básico o primario, por ser el primer ente público local en que se organizan los ciudadanos para la persecución de sus intereses comunes”.<sup>1</sup> Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento”.<sup>2</sup>

El decreto 12-2002 Código Municipal establece 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, multietnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.”

Como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente

---

<sup>1</sup> Entrena Cuesta, Rafael. **Curso de derecho administrativo**, pág. 193.

<sup>2</sup> Diccionario de la real academia española. **Lengua española**, pág. 1417.

establecidos, de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües.

### 1.3 Elementos del municipio:

Para entender el municipio es necesario hacer referencia a los elementos esenciales que vienen a constituir los elementos doctrinarios y legales tal como lo establece nuestra legislación en el Código Municipal, decreto número doce guión dos mil dos.

#### 1.3.1 La población:

Es un elemento esencial del municipio que está integrada por el conjunto de personas que se encuentran asentadas en el territorio municipal, por lo que constituye el conjunto de seres humanos que con ánimo de permanencia que habitan en determinado lugar específico y relacionados en razón de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, por lo que sin población no sería posible la existencia de el municipio.

#### 1.3.2 El territorio:

Lo constituye la circunscripción territorial en donde se asienta la población, elemento del municipio sin el cual puede subsistir el municipio.

Además del departamento el municipio es la base de la división territorial del estado y la Constitución Política de Guatemala, regula la división administrativa en la cual ubica a los municipios.

#### 1.3.3 La autoridad:

Constituye otro elemento esencial de el municipio y que deviene de la formación del Consejo Municipal el cual está conformado por el Alcalde, los concejales y los síndicos.

#### 1.3.4 La organización:

Es la que realizan los vecinos a través de sociedades civiles y las asociaciones de vecinos, entre este tipo de organización destaca el de las organizaciones no gubernamentales más conocidas como ONG's. Las cuales por medio de ellas se ha canalizado la mayoría de ayuda internacional.

#### 1.3.5 La capacidad económica:

Es la capacidad que tienen los habitantes para contribuir económicamente al municipio por lo que se encuentra regulado las tasas, los arbitrios y el boleto de ornato, para el sostenimiento operativo del ente municipal, infraestructura y la prestación de los servicios públicos.

#### 1.3.6 La autonomía municipal:

Del latín autonomía, y este del griego autónoma. "Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios".<sup>3</sup>

La propia Constitución Política de la República establece que parte de la autonomía municipal, es el derecho que tiene la población de elegir a sus propias autoridades.

En este sentido la Ley Electoral y de Partidos Políticos, regula la conformación de las municipalidades y como se integra el concejo municipal, con el Alcalde, Síndicos y Concejales, titulares y suplentes, de conformidad con el número de habitantes.

---

<sup>3</sup> Diccionario de la real academia española. **Lengua española**, pág. 234.

La autonomía municipal excluye los controles administrativos de oportunidad de otras administraciones públicas sobre la actividad de los municipios, y únicamente serán admisibles los controles de legalidad realizados por los tribunales y perfectamente determinados en la legislación de régimen local. Esta exclusión radical de controles administrativos sólo garantiza la autonomía local cuando los municipios actúan ejerciendo competencias propias y no cuando realizan competencias delegadas por el Estado, como las previstas por la Constitución en el Artículo 134.

La autonomía municipal como garantía de un mínimo competencial: Como ya se ha indicado, la constitución no llega a concretar un ámbito material mínimo de competencias locales, de manera que su determinación se remite a las leyes ordinarias. La legislación municipal y la legislación sectorial del Estado son las encargadas de desarrollar el principio de autonomía y en consecuencia, atribuir competencias a los municipios para gestionar actividades y servicios en el ámbito de los intereses locales.

La autonomía comporta el reconocimiento de una capacidad de autoorganización por parte de las entidades que la tienen atribuida en la Constitución; es decir, las administraciones autónomas han de poder desarrollar mediante sus propios reglamentos y ordenanzas (ordenamiento interno que contempla el Artículo 253 de la Constitución) la estructura orgánica y funcional más adecuada a sus necesidades singulares. La potestad de la autoorganización municipal debe desarrollarse por parte de los municipios en el marco de lo que fija la Constitución Política de la República.

Obtener y disponer de sus recursos. La obtención y captación de los recursos es para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria.

Es prohibida la percepción de ingresos que no estén autorizados. Cualquier cobro que se haga bajo este criterio, debe ser devuelto al contribuyente, previa solicitud del concejo municipal el que antes de autorizar la devolución comprobará el extremo del cobro indebido.

Ordenamiento territorial: Este ordenamiento territorial va desde las calles que son propiedad municipal, parques, aceras, edificios, pero además tiene la obligación de ordenar su territorio a través de la autorización de construcción de viviendas urbanas, edificios privados, bodegas para industria y comercio y asentamientos humanos. Como la finalidad es el bien común, debe atender aparte de los servicios el ordenamiento adecuado, tales como el cuidado que en áreas residenciales no exista industria, por cuestiones de salud de su población, que las construcciones de vivienda cuenten con las áreas mínimas, ventilación, higiene, seguridad, etc.

Cumplimiento de sus propios fines: De conformidad al elemento teleológico que persigue el bien común o bienestar general a través de los servicios públicos y obras que realiza la municipalidad como órgano de gobierno.

#### 1.3.7 El ordenamiento jurídico:

Elemento del municipio el cual regula con carácter obligatorio y coercitivo la organización y funcionamiento del municipio, la relación que debe de existir entre otros órganos descentralizados, como lo es la relación con otros municipios.

#### 1.3.8 El patrimonio del municipio:

Lo constituyen todos los bienes que la municipalidad tiene y que son parte de la hacienda municipal. También lo constituyen los ingresos que recibe la municipalidad por concepto de aporte constitucional, el producto de impuestos que el Congreso de la República decreta a favor de ésta,

donaciones, bienes muebles e inmuebles comunales y patrimoniales del municipio, arbitrios, producto de contribuciones, los ingresos por préstamos y empréstitos, el ingreso por multas, ingreso por tasas, etc.

#### 1.4 Naturaleza del municipio:

El Municipio tiene carácter natural. Es anterior al Estado, cuyas leyes deberán respetar la existencia de el Estado y su competencia para el ejercicio de sus funciones que, por ser las determinantes de la asociación de vecinos, le son propias y connaturales. En otros términos, se defiende la máxima descentralización administrativa.

Se dice que es naturalista porque es una persona social, natural y necesaria.

Con la entidad natural se pretende dar fe de una mentalidad descentralizadora, ocurriendo lo contrario cuando se le atribuye un carácter meramente legal.

En otra interpretación se deduce que la naturaleza del municipio es legal cuando es una creación de la ley.

El decreto 12-2002 del Código Municipal, regula la naturaleza del municipio caracterizándola, primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

#### 1.5 Requisitos del municipio:

Para que exista el municipio es necesario que llene los requisitos que la ley establece:

Que tenga diez mil habitantes o más.

Que se le asigne una circunscripción territorial que no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio.

Que tenga infraestructura para garantizar las condiciones de desarrollo del Municipio.

Que las fuentes de ingreso estén garantizadas.

Que se emita dictamen favorable de la Secretaría de Planificación y Secretaría de Programación de la Presidencia.

## 1.6 Competencias del municipio: Los municipios desarrollan dos tipos de competencia.

### 1.6.1 Competencias propias:

Son aquellas competencias que se cumplen por dos o más municipios por medio de convenio o en forma mancomunada de municipios; entre las competencias propias del municipio tenemos la regulación de transporte de pasajeros, modernización tecnológica de la Municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios.

La ley establece que son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios.

### 1.6.2 Competencias delegadas:

Estas las realiza el municipio de conformidad con las prioridades de descentralización, desconcentración y el acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos, basados por la ley y los convenios correspondientes, en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión del gobierno municipal.

La ley establece que son las que el Gobierno Central delega a los municipios por medio de convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de autoorganización de los servicios del municipio, establecidos en la ley.

## 1.7 Actividades que realiza el municipio:

### 1.7.1 Función pública:

Esta función la ejerce el Estado en el ámbito de la competencia que se trate, en el caso del municipio lo ejerce a través de la competencia municipal; ejerce sin limitación la administración de sus bienes y valores, realiza depósitos bancarios con la decisión acordada por el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros del Concejo Municipal.

### 1.7.2 Servicio público:

Es el que presta el ente municipal, en forma directa, para satisfacer las necesidades de la población y lo realiza en forma indirecta por medio de la Concesión a personas individuales o jurídicas.

### 1.7.3 Obra pública:

También la realiza el ente municipal, en beneficio del interés general para el uso público; para la prestación de un servicio público.

## 1.8 Organización municipal:

### 1.8.1 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 Concejo Municipal está integrado por el Alcalde, los Síndicos y los Concejales. Actualmente el Concejo municipal conoce en distintos aspectos sobre el servicio público de transporte urbano de pasajeros por lo que tiene facultad para emitir acuerdos y reglamentos, como ejemplo se cita el Acuerdo del Concejo Municipal sin número que contiene el “Reglamento

de organización y funcionamiento del departamento de la policía municipal de tránsito”.

#### 1.8.2 El Alcalde:

En el decreto 12-2002 Artículo 52 regula la figura del Alcalde “Representa a la municipalidad y al municipio, es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al Síndico.

El Alcalde tiene como atribución y obligación cumplir con las ordenanzas, los reglamentos, los acuerdos, las resoluciones y cumplir con las disposiciones del Concejo Municipal, para ello emite órdenes e instrucciones necesarias, dicta medidas de política y buen gobierno, ejerce la acción directa y resuelve los asuntos del municipio que no estén atribuidos a otra autoridad.

#### 1.8.3 Los Síndicos:

Representan a la municipalidad ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas, por ende, el carácter de Mandatarios Judiciales, autorizados expresamente por el Concejo Municipal. Al igual que los Concejales son miembros del órgano de deliberación y de decisión y tienen las mismas funciones.

#### 1.8.4 Los Concejales:

Constituye un cuerpo colegiado o pluripersonal con personalidad jurídica, encargada de la administración del municipio. Son la máxima autoridad del municipio y a quienes anteriormente se les llamó y conoció con el nombre de Corporación Municipal.

Es el órgano supremo de la administración municipal.

### 1.8.5 Otras autoridades:

#### 1.8.5.1 El juez de asuntos municipales

La creación de este órgano es una potestad de las municipalidades de acuerdo a las necesidades y posibilidades de las mismas, el juez de asuntos municipales es nombrado por el concejo municipal de conformidad a los requisitos establecidos en el Código municipal. Se trata de un órgano administrativo, no de un órgano jurisdiccional, pero es un órgano sancionador. Es un órgano que ejerce su autoridad dentro de la competencia territorial del municipio respectivo.

El juez de asuntos municipales es competente para conocer, resolver y ejecutar lo que juzgue; ejerce jurisdicción y autoridad en todo el ámbito de la circunscripción municipal de que se trate conforme a la Constitución Política de la República y el Código Municipal.

El juez municipal tiene otras facultades como la de, antes de resolver, puede ordenar en auto para mejor fallar, la práctica de cualquier diligencia o la presentación o exhibición de cualquier documento que considere necesario para el esclarecimiento de los hechos, fijando para ello un plazo que no exceda de cinco días y dentro del mismo, si fuere el caso, fijar la audiencia en que deba practicarse la prueba.

Así mismo, las personas que estando debidamente citadas y notificadas, dejen de cumplir en el plazo señalado con las resoluciones dictadas por el juez de asuntos municipales, pueden ser sujetas a los apremios y medidas coercitivas siguientes: a) Apercibimientos, b) Multas; y c) Conducción personal. Para esta última medida debe pedirse la orden al Juez de paz correspondiente, con motivo de la desobediencia.

#### 1.8.5.2 El Registro Civil

Es la institución pública encargada de hacer constar todos los actos concernientes al estado civil de las personas, siendo la inscripción de Nacimientos, Adopciones, Reconocimiento de Hijos, Matrimonios, Uniones de Hecho, Capitulaciones Matrimoniales, Insubsistencia y Nulidad del Matrimonio, Divorcio, Separación, Reconciliación Posterior, Tutelas, Pro tutelas y Guardas, Defunciones, e Inscripción de Extranjeros y de Guatemaltecos Naturalizados y de Personas Jurídicas. El Registro Civil está a cargo de un Registrador Civil, quien debe llenar ciertos requisitos como ser Abogado y Notario colegiado activo, de reconocida honorabilidad e idoneidad, y es nombrado por el Concejo Municipal. En los lugares que no sea necesario hacer el nombramiento especial del Registrador, el cargo lo ejercerá el secretario de la municipalidad.

#### 1.8.5.3 El secretario

El secretario es la persona encargada de elaborar las actas de las sesiones del Concejo Municipal y de autorizar las mismas al ser aprobadas de conformidad con lo dispuesto en el Código Municipal. El secretario también es el encargado de certificar las actas y resoluciones del Alcalde y del Concejo Municipal.

Además tiene la responsabilidad de redactar la memoria anual de labores durante la primera quincena del mes de enero de cada año y remitir ejemplares al Organismo Ejecutivo, al Congreso de la República, al Concejo Municipal y a los medios de comunicación.

#### 1.8.5.4 Las direcciones

Constituyen el elemento de la administración en la que se logra la realización efectiva de todo lo planeado por medio de la autoridad del administrador ó Director, ejercida a base de decisiones tomadas

directamente ó delegando dicha autoridad y vigilando simultáneamente que se cumplan en la forma adecuada todas las órdenes emitidas.

#### 1.8.5.5 Las jefaturas

Jefatura: “Cargo o dignidad de jefe”. “Funcionario de categoría administrativa civil inmediatamente superior a la de oficial”.<sup>4</sup> Actualmente las jefaturas están en el ámbito administrativo dentro del Organismo Ejecutivo.

#### 1.8.5.6 Las comisiones de trabajo

Comisión: Acción de cometer orden y facultad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o entienda en algún negocio. Situación de una persona que con autorización del ministerio o autoridad de que depende, presta sus servicios transitoriamente fuera de su puesto habitual de trabajo”.<sup>5</sup> Las comisiones están constituidas como órgano permanente para asegurar la colaboración entre la administración del Estado y la administración local en materia de inversiones y de prestación de servicios. El Gobierno podrá crearlas en cada comunidad autónoma, y dejando la determinación de su composición, organización y funciones a disposiciones reglamentarias.

En algunos casos son integradas por un Jefe de sección y los vocales que sean necesarios con las calidades establecidas en la ley de la materia de que se trate.

Las comisiones presentan ante el Concejo Municipal, por intermedio de su presidente, los dictámenes e informes que le sean requeridos con relación a los asuntos sometidos a su conocimiento y estudio; así como también propondrán las acciones necesarias para

---

<sup>4</sup>Diccionario de la real academia española. **Lengua española.** pág. 202.

<sup>5</sup> Ibid. pág. 519.

lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos municipales y la administración en general del Municipio.

En la organización de comisiones en su primera sesión ordinaria anual, el Concejo Municipal organizará las comisiones que considere necesarias para el estudio y dictamen de los asuntos que conocerá durante todo el año, teniendo carácter obligatorio las siguientes comisiones: Educación, Educación Bilingüe Intercultural, Cultura y Deportes; Salud y Asistencia Social; Servicios, Infraestructura, Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda, Fomento Económico, Turismo, Ambiente y Recursos Naturales; Descentralización, Fortalecimiento Municipal y Participación Ciudadana; De Finanzas; De Probidad; De los Derechos Humanos y de la Paz; De la Familia, la Mujer y la Niñez. El Concejo Municipal podrá organizar otras comisiones además de las ya establecidas.

#### 1.9 Sistemas de Gobierno municipal en Guatemala:

La tendencia de los Estados modernos es la de lograr la descentralización de la Administración Pública y en buena medida municipios llevan esta tendencia a través de la autonomía, por lo que han quedado obsoletas las teorías que propugnan por una administración centralizada. Fue necesario crear órganos administrativos con personalidad jurídica propia. Un sistema de administración que tiene independencia para tomar decisiones técnicas y políticas goza de autonomía propia para poder elegir a sus propias autoridades, ser autofinanciable, es decir, obtener y disponer de sus recursos propios, pero primordialmente atender los servicios locales con el fin de dar solución a las necesidades de la población.

Entre los sistemas de gobierno municipal que existen tenemos:<sup>6</sup> El sistema de democracia directa, el sistema de democracia representativa, el sistema democrático

---

<sup>6</sup> Calderón Morales, Hugo H. **Derecho administrativo II**, págs. 279 a 283.

colegial o inglés, sistema democrático de separación de poderes o sistema francés y el sistema autoritario o alemán.

1.9.1 El sistema de democracia directa: En este sistema el poder municipal de gestión corresponde a los vecinos, quienes lo ejercen directamente, congregados en las oportunas asambleas que se reúnen en las plazas públicas, lo que se conoce como Cabildo abierto.

En los municipios pequeños es en donde mejor se adapta este sistema, toda vez que no existan problemas tan complejos, los que sí se dan en las grandes urbes y no es necesaria la intervención de órganos especializados para resolver sus problemas. Es precisamente por la poca población que se hace posible la acción directa y conjunta de los vecinos de los municipios.

El Código Municipal regula lo relativo al cabildo abierto, que en la actualidad no se puede aplicar por lo extenso de las poblaciones de los municipios.

1.9.2 El sistema de democracia representativa: La democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de la misma; elige la forma de gobierno y consecuentemente elige a sus gobernantes; el sistema representativo es el régimen en el que el pueblo gobierna en una forma directa; es legítima la representación y legítimo el ejercicio de los gobernantes, fin que inspira la democracia.

Actualmente el sistema de democracia representativa es el que más se adapta al desarrollo y vigencia de los municipios, tecnicificándose la prestación de los servicios públicos municipales, haciéndose indispensable para que sea aplicado en las ciudades grandes que lo requieran.

1.9.3 El sistema democrático, colegial o inglés: Este sistema tiene su fundamento y base en la opinión pública, externada por el sufragio, centro de acción de gobierno en el ayuntamiento o concejo municipal, que es

directamente designado por el cuerpo electoral, siendo el depositario de la soberanía local y del que recibe todo impulso la vida municipal. El Alcalde mayor, consiste en un designado por el concejo para presidirlo y llevar su representación, pero no goza de gran autoridad legal, pues carece de facultades para poder designar a los funcionarios y del derecho de veto. Tiene su carácter de monarca representativo, es decir no es un órgano independiente del gobierno y la superioridad es más de dignidad que de poder. En este sistema, la gestión se encuentra a cargo del ayuntamiento, que la ejerce mediante las comisiones que nombra especialmente para determinados asuntos.

1.9.4 El Sistema democrático de separación de poderes o sistema francés: Este sistema tiene lineamientos contrarios al sistema inglés, en el anterior sistema hay confusión de poderes y en este sistema existe la verdadera separación de los mismos, aún cuando en ambos existe la forma democrática.

Se observa una diferencia orgánica de competencias, que consiste en que el municipio es una corporación regida por las autoridades que son designadas por el Concejo Electoral, tiene una base democrática por motivo que del pueblo recibe el mandato municipal y de él reciben la investidura sus representantes, mediante el procedimiento comúnmente acostumbrado.

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

1.9.5 Sistema autoritario o alemán: Este sistema nace de la realidad política del Estado alemán. Es por esencia autoritario, acentuado en el predominio del órgano ejecutivo. Este sistema responde a la conciencia antidemocrática del

Estado alemán, su base reside en la acción oficial, poder que viene de arriba, derivada de una burocracia especializada.

El sistema alemán, tiene lineamientos muy distintos a los sistemas inglés y francés que son de tipo democrático por la forma de elegir a sus representantes, en los cuales se encuentran representadas todas las clases sociales del municipio.

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

Así pues, no era realmente político el cargo que desempeñaba sin poner sus conocimientos profesionales, sino que era más bien el técnico que hacía de su oficio una verdadera profesión, contando con poder suficiente para el desarrollo de sus funciones, con el fin de lograr en su sistema una gestión municipal que diera resultados beneficiosos a la colectividad; se vieron en la necesidad de incorporar a su gobierno municipal, elementos ajenos al concejo que tuvieran alguna especialización para las obras que pretendían llevar a cabo, siempre con una dirección autoritaria que era la base del sistema.

El sistema de Gobierno en Guatemala, es el de democracia representativa, porque sus autoridades son designadas por medio de sufragio.

Aunque no todos los órganos municipales tienen una estructura orgánica análoga, se puede apreciar la existencia de dos clases de órganos obligatorios de la administración municipal, los que depende toda la actividad administrativa municipal, siendo: Los órganos deliberantes y los órganos ejecutivos. El órgano deliberante en los sistemas modernos municipales, se encuentra el poder del concejo, aún cuando la corporación no constituye el equivalente de órgano legislativo estatal en su estricto sentido; ambos tienen similitudes en cuanto a

su organización y funcionamiento, especialmente lo que da origen a cierta confusión si no se examinan las amplias facultades de cada uno de estos órganos.

Tanto los órganos deliberantes como los legislativos son designados por la ciudadanía electoral, en ambos se discute y resuelve por medio de votación ajustada a cierta reglamentación dada por sus leyes que determinan su creación y funcionamiento, actuando de una forma semejante, pero con la diferencia en que en los órganos legislativos nacen leyes y en los órganos municipales crean reglamentos y ordenanzas, llamadas leyes locales, pero la facultad para dictarse emanan del poder del Estado, por ser el municipio parte integrante de éste.

El órgano deliberativo comunal, es pluripersonal y es denominado concejo o ayuntamiento siendo por naturaleza deliberante. Se encuentra integrado por el número de miembros que determinan las leyes de cada país, de conformidad con su sistema constitucional; este órgano cuenta con el poder de decisión tanto en lo que se refiere a la emisión de reglamentos y ordenanzas como en lo que respecta a los que obligan a la comuna.

El órgano ejecutivo comunal, es unipersonal a diferencia del deliberante que es pluripersonal. El órgano ejecutivo se denomina así, porque ejecuta la voluntad del órgano deliberante, así como la del mismo órgano, en ciertos aspectos.



## CAPÍTULO II

### 2 Los servicios públicos:

#### 2.1 Definición:

El servicio público es: “Una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares. (Mediante la concesión).”<sup>7</sup>

En términos generales, los servicios públicos son los que presta un Estado a la sociedad, o el municipio a la comunidad. Se le denomina servicio público porque es una actividad de interés general que desarrolla la administración pública.

#### 2.2 Criterios para determinar el carácter público de un servicio

2.2.1 Criterio orgánico: Conocido en la doctrina española como organización, se basa en una organización controlada por la administración pública. Ubica en el punto definitorio al elemento orgánico, a la persona, a la institución a cuyo cargo queda la prestación del servicio.

2.2.2 Criterio funcional: Se basa en la actividad que busca satisfacer una necesidad de interés general. Lo público del servicio deriva de la índole de la necesidad a satisfacer mediante la actividad desarrollada en la prestación del mismo.

2.2.3 Criterio legal: Se basa en que el servicio público únicamente está determinado y existe por imperio de la ley.

---

<sup>7</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**, pág. 737.

2.2.4 Criterio jurídico: Las necesidades que surgen en la población hacen que surjan los servicios públicos, por lo que se hace necesario que se encuentren dentro de un marco legal para que tengan soporte jurídico. Sin embargo, pese a las necesidades básicas muchas veces la balanza se inclina a favor de la administración pública, por lo que al ejercer la potestad administrativa de la cual gozan surgen los aumentos a los servicios por excederse en la regulación de los impuestos, tasas y tarifas.

2.3 Servicios públicos propios e impropios: Así como existen criterios para entender e interpretar los servicios públicos también los podemos clasificar de dos formas de las cuales se encuentran ubicados en la doctrina:

#### 2.3.1 Servicio público propio:

El servicio público propio es aquel que considerado como una actividad técnica satisface necesidades de carácter general, independiente de que se realice en forma directa por el Estado o en forma indirecta por medio de los particulares.

Entre los servicios propios de la administración municipal está la regulación del transporte de pasajeros y sus terminales locales

#### 2.3.2 Servicio público impropio

El servicio público impropio es aquel que no está considerado como actividad y puede ser realizado directamente por los particulares.

## 2.4 Caracteres esenciales del servicio público

### 2.4.1 Generalidad:

Es la garantía del derecho a exigir la prestación que tienen todos los habitantes; es el fin en sí mismo del servicio, que nace para satisfacer una necesidad general o colectiva.

El carácter de generalidad también es conocido como universalidad y consiste en la posibilidad que tienen todos los habitantes de utilizar previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica. Como ejemplo el pago de las tasas o tarifas, sin más límite que la capacidad del propio prestador del servicio.

El carácter esencial de generalidad de todo servicio público se vincula con los derechos humanos, en principio, por el hecho de ser humano, tiene derecho a usar el servicio público, sin más límite que el proveniente de la capacidad para la prestación del servicio.<sup>8</sup>

### 2.4.2 Igualdad:

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

Tanto la igualdad como la generalidad del servicio público son reconocidas y apoyadas por el derecho internacional de los derechos humanos, a través de diversos instrumentos como la Declaración universal de Derechos

---

<sup>8</sup> Fernández Ruíz, Jorge. **Servicios públicos municipales**, pág. 105.

humanos, el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, y la Convención americana de derechos humanos.

#### 2.4.3 Regularidad:

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

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

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

En la irregularidad del servicio público, la inobservancia de las normas que regulan su prestación, independientemente de la responsabilidad del prestador del mismo, también puede haber responsabilidad de la autoridad a cuyo cargo está su control y vigilancia. Contra uno y otra puede intentar acción legal el usuario del servicio, en caso de irregularidad del mismo; por ello tiene razón Georges Vedel, citado por Jorge Fernández Ruiz cuando afirma: "Esta acción contractual dirigida contra el que administra el servicio, que puede ser un

concesionario, no supone un obstáculo para los recursos abiertos contra la administración de que depende el servicio y fundados en el desconocimiento por parte de la misma de sus propias obligaciones de control del servicio”.<sup>9</sup>

#### 2.4.4 Continuidad:

Es la operatividad de prestar el servicio cada vez que la necesidad se haga presente, o que se efectúe oportunamente.

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

#### 2.4.5 Obligatoriedad:

Consiste en que los servicios públicos para su existencia se hace necesario que deban ser eficientes y de calidad, se dice que hay obligatoriedad porque el Estado a través de las autoridades es el responsable último y obligado de la satisfacción de las necesidades generales, colectivas o sociales.

10

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

---

<sup>9</sup> Fernández Ruíz, **Ob. Cit**; pág. 106.

<sup>10</sup> Calderón Morales, **Ob. Cit**; pág. 273.

#### 2.4.6 Adaptabilidad:

La adaptabilidad del servicio público es conocida como mutabilidad; consiste en la constante posibilidad de modificar su regulación a efecto de mejorar las condiciones de la prestación del servicio público y de aprovechar los adelantos tecnológicos; tales como el uso de computadoras, implementación de programas, utilización de maquinaria moderna, etc.<sup>11</sup>

#### 2.4.7 Permanencia:

La permanencia del servicio público, se puede considerar como una faceta de su obligatoriedad, se refleja en la obligación de mantener la prestación del servicio mientras exista la necesidad de carácter colectivo o general que debe satisfacer, para el mejoramiento de la calidad de vida de los administrados.<sup>12</sup>

#### 2.4.8 Gratuidad:

Para algunos autores ya no se considera como tal, porque el servicio público a cargo de particulares o del propio Estado, por definición está orientado por el ánimo de lucro o por el resarcimiento de los costos, cuando los presta el propio órgano administrativo, lo cual hace que la gratuidad ya no sea un elemento o una característica del servicio público.<sup>13</sup>

### 2.5 Elementos indispensables del servicio público

El servicio público se conforma con un conjunto de elementos indispensables, sin cualquiera de los cuales no es posible su integración y prestación siendo los elementos:

---

<sup>11</sup> **Ibid**, pág. 274.

<sup>12</sup> Calderón Morales, **Ob. Cit**; pág. 274.

<sup>13</sup> **Ibid**, pág. 274.

La necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio, la actividad destinada a satisfacer dicha necesidad, el universo de usuarios potenciales del servicio público, la intervención estatal, el sujeto que desarrolla la actividad satisfactoria los recursos empleados en la prestación del servicio y su régimen jurídico especial.

## 2.6 Los servicios públicos municipales

El servicio público municipal es el asignado por mandato constitucional y legal a las municipalidades, cuya ejecución y control está atribuido a ésta (Alcaldes, Concejales y Síndicos), que forman el órgano de mayor jerarquía dentro del gobierno municipal.

En razón de su titularidad o competencia territorial los servicios públicos se pueden clasificar en generales, regionales, departamentales, según la instancia gubernamental a que corresponda la prestación y el control de tales servicios.

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

Los servicios públicos son regionales, cuando el servicio corresponde a una nueva organización como sucede con los Concejos de desarrollo urbano y rural.

Los servicios públicos son departamentales, que corresponden al Ejecutivo en los departamentos y es el tipo de servicio que prestan en nombre del Presidente de la República los Gobernadores departamentales con exclusividad en el territorio del departamento en el que son nombrados.

En la clasificación de los servicios públicos se pueden incluir servicios tales como agua potable, energía eléctrica, servicios de transporte, alcantarillado y otros con funciones prioritarias que deben ser cubiertas por las instituciones de derecho público tales como entidades estatales del Gobierno Central y/o Municipales del

Gobierno municipal, las cuales pueden ser delegadas a instituciones de derecho privado como ocurre en la actualidad.

Entre los servicios públicos locales que encuadra la ley tenemos:

-Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción.

- Comercialización y consumo de alimentos y bebidas, a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio.

- Construcción y mantenimiento de caminos de acceso a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio.

- Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales.

## CAPÍTULO III

### 3 De las concesiones administrativas:

#### 3.1 Breve reseña de la concesión:

Los orígenes de la concesión son remotos, antiguamente los soberanos otorgaban privilegios a los servidores para premiarlos por los servicios recibidos; generalmente consistían en otorgarles ciertas partes del territorio, aquí era entonces cuando se trataba de las concesiones territoriales, también habían concesiones de comercio y aún para regular ciertos aspectos administrativos y hasta judiciales.<sup>14</sup>

La concesión es una forma típica de explotar los servicios que implican prestaciones a los particulares y que suponen una explotación económica de la que se hace cargo el concesionario que obtiene como retribución de su actividad económica, el producto de las tarifas, precios o derechos que pagan los usuarios.

El concepto de concesión ha tenido diversas variantes, tanto en la doctrina, como en la práctica administrativa de los Estados, según la postura política del Estado. Su naturaleza jurídica varía de acuerdo con las tendencias que puedan apreciarse en la actividad del Estado; durante años en el estado liberal se opuso la concesión al estado empresario, la concesión aparecerá como un contrato y otorgará al particular determinados privilegios, en un estado intervencionista, ó en un estado que tienda hacia el socialismo, la concesión se restringirá al régimen de concesión, para que el Estado se haga cargo de actividades que en otros Estados y en otras épocas, se reconocían como parte de la esfera de actividad de los particulares.<sup>15</sup>

La administración permanece como titular del servicio público pero encomienda su explotación a un particular que asume los riesgos económicos de la empresa, basándose en un acuerdo que se obtiene mediante la celebración del contrato de concesión.

---

<sup>14</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**, pág. 691.

<sup>15</sup> **Ibid.** pág. 692.

### 3.2 La concesión desde el punto de vista administrativo:

Es un acto administrativo que necesita de un acto o manifestación de voluntad del Estado o ente público, autónomo o semi-autónomo, para el otorgamiento administrativo, ante una oferta privada o por ofrecimiento de un ente público, que se hace a particulares o empresas, para la apropiación o aprovechamiento o explotación en la que el Estado o el ente público recibe una contraprestación y tenga participación en las ganancias, o bien pago de impuestos determinados por la ley al otorgar la concesión respectiva.

### 3.3 Definición doctrinaria:

Rafael Entrena Cuesta define la concesión como “aquel modo de gestión en virtud de la cual un ente público concedente, encarga a otro sujeto concesionario, en virtud de un contrato concluido con el mismo, de hacer funcionar un servicio público a su cuenta y riesgo, remunerándole mediante tarifas que obtiene del usuario”.

Fernando Garrido Falla define la concesión como “un modo de gestión indirecta en la cual la administración, permaneciendo titular del servicio, encomienda su explotación a un particular que corre con los riesgos económicos de la empresa.

El término de concesión puede significar varios contenidos: a) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular: - Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley y - Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley. b) El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, ó a través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios. c) Puede entenderse también por concesión, el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**, pág. 699.

La Ley de Contrataciones del Estado establece el artículo 95 reformado por el Artículo 11 del decreto 20-97 del Congreso de la República, regula la concesión. ... Se entiende por concesión “la facultad que el Estado otorga a particulares, para que por su cuenta y riesgo construyan, produzcan, monten, instalen, mejoren, adicionen, conserven, restauren y administren una obra, bien o servicio público, bajo el control de la entidad pública concedente con o sin ocupación de bienes públicos, a cambio de una remuneración que el particular cobre a los usuarios de la obra, bien o servicio.”

El Reglamento de tránsito, Acuerdo Gubernativo número 273-98 regula la concesión administrativa a través del cual se encomienda a un tercero la prestación de uno o más servicios públicos, bajo las condiciones pactadas en el contrato respectivo.

### 3.4 Naturaleza jurídica de la concesión y sus elementos

Hay cierta imprecisión para fijar su naturaleza jurídica; hay quienes afirman que se trata de contratos y un sector importante de la doctrina estima que se trata de un acto mixto, que tiene una parte de contrato, una parte de acto administrativo y una parte de acto reglamentario.<sup>17</sup>

Se considera que en la naturaleza jurídica la concesión es un acto mixto compuesto por tres elementos que por estar condicionados unos a otros, no pierden el carácter unitario de la concesión, siendo un acto reglamentario, un acto a condición y un contrato.

El Tratadista Gabino Fraga, nos indica que el acto reglamentario fija las normas a que han de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio, bien sean incluyendo dichas normas dentro del mismo acto de la concesión, bien haciendo una remisión a las normas establecidas de antemano por las leyes y reglamentos.

El acto condición es el segundo elemento de la concesión, siendo una consecuencia necesaria y forzosa de la parte reglamentaria, puesto que los poderes y

---

<sup>17</sup> Acosta Romero, **Ob. Cit;** págs. 697-698.

obligaciones que la ley atribuye al concesionario requieren para su aplicación un acto intermedio, que es el acto de la concesión.

Por último, existe en la concesión el tercer elemento, cuya finalidad es proteger los intereses legítimos del particular concesionario.

Para el autor citado, la institución administrativa de la concesión, presenta problemas para la determinación de su concepto, toda vez que presenta caracteres indefinidos e imprecisos contornos.

Para otros autores es de polémica doctrinal explicar la naturaleza jurídica de la concesión, por lo que se centra en tres categorías jurídicas o tres teorías que la explican así:

Es un acto unilateral: En el sentido de que la administración es la única que decide conceder el servicio.

Es un contrato: En el sentido que la administración y el particular, como en todo contrato, acuerdan establecer el servicio.

Es un contrato y es reglamentación: Primero el contrato y después la reglamentación del servicio.<sup>18</sup>

Sin embargo, coinciden en que la concesión es un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

### 3.5 otros elementos

3.5.1 La ganancia: constituye el móvil que motiva al particular y por el mismo, organiza la empresa industrial o comercial.

---

<sup>18</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**, pág. 294.

3.5.2 El interés general o público: que es el que prevalece sobre el interés privado o particular, debido al carácter público del servicio. El concesionario ejerce las atribuciones que se le confían, no en nombre del Estado sino por cuenta y riesgo propio.<sup>19</sup>

### 3.6 Características de la concesión:

Existen cuatro características principales de la concesión:

El servicio público lo prestan las personas privadas.

El Estado controla e interviene si fuera el caso.

El derecho personal del concesionario, es temporal y revocable.

El servicio público en manos del particular, continúa como servicio público.

### 3.7 Régimen jurídico de la concesión:

El régimen jurídico que regula la concesión y las relaciones entre la administración y el concesionario, es derecho público y está constituido por el conjunto de normas establecidas en las leyes, los reglamentos, decretos, circulares y acuerdos que fijan precisamente el régimen al que están sometidos la concesión, el concesionario y su actividad, cabe señalar que la mayoría de los acuerdos son emitidos por el concejo municipal quien conoce e interviene sobre determinados asuntos en materia de transporte urbano, por el órgano máximo que tiene voz y voto para resolver.

El decreto 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado, regirá en todos los casos en los que no exista otra ley específica que contenga normas de concesión para ámbitos especiales de aplicación.

---

<sup>19</sup> Castillo González, **Ob. Cit;** pág. 294.

### 3.7.1 Rasgos esenciales para su otorgamiento:

La concesión tiene por objeto la explotación de un servicio público a cargo de una persona denominada concesionario, así como de obtener un bien o la construcción de una obra. Para que se realice la concesión se hace el llamamiento público a las personas interesadas para que presten los servicios públicos, ofrezcan un bien o construyan una obra. El llamamiento público puede ser el de la cotización o el de la licitación de conformidad a la Ley de contrataciones del Estado que establece en el Título tercero del capítulo Único: El Régimen de licitación y cotización pública.

Para entender el otorgamiento de la concesión es necesario definir la cotización: “Es el procedimiento por medio del cual, de acuerdo a los límites de cuantía que establece la ley, la administración pública invita formal, directa y separadamente a un número determinado de potenciales oferentes, señalando las condiciones y especificaciones requeridas, para que presenten sus respectivas ofertas con el objeto de que la administración seleccione la que más le favorezca o convenga a sus intereses”.<sup>20</sup>

En el caso de las municipalidades cuando excede de la cantidad de treinta mil Quetzales puede realizarse por el sistema de cotización y que no excede de novecientos mil Quetzales.

El Artículo 38 de la ley de contrataciones del Estado preceptúa: “En el sistema de cotización, la aprobación de los formularios, designación de la junta y la aprobación de la adjudicación, compete a las autoridades administrativas que en jerarquía le siguen...”

En el caso de las municipalidades y sus empresas ubicadas en las cabeceras departamentales, le corresponde al Alcalde o al Gerente según sea el caso, cuando el monto no exceda de novecientos mil Quetzales, a la

---

<sup>20</sup> Chicas Hernández, Raúl Antonio. **Apuntes de derecho administrativo**, pág. 184.

Corporación Municipal o a la autoridad máxima de la empresa, cuando el valor total exceda de novecientos mil Quetzales.

En el caso de las municipalidades y sus empresas ubicadas fuera de las cabeceras departamentales, le corresponde al Alcalde o al Gerente según sea el caso, cuando el monto no exceda de novecientos mil Quetzales, a la Corporación municipal o a la autoridad máxima de la empresa, cuando el valor total exceda de novecientos mil Quetzales.

En el caso de las entidades estatales con personalidad jurídica, descentralizadas y autónomas, le corresponde al Gerente o Funcionario equivalente, cuando el valor total no exceda de novecientos mil Quetzales, A la Junta directiva, autoridad máxima, o en su caso, quien ejerza las funciones de ellas, cuando el valor total exceda de novecientos mil Quetzales.

Licitación: “Es un procedimiento relativo a la forma de celebración de ciertos contratos, cuya finalidad es determinar la persona que ofrece condiciones más ventajosas, consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas, formulen propuestas, de las cuales la administración selecciona y acepta la más ventajosa con lo cual el contrato queda perfeccionado”.<sup>21</sup>

Para que se realice la licitación se deben elaborar los siguientes documentos: Bases de licitación, especificaciones generales, especificaciones técnicas, disposiciones especiales y planos de construcción cuando se trate de obras.

No es necesaria la licitación en las contrataciones con las dependencias y en entidades públicas, conforme el procedimiento que establece la ley de contrataciones del Estado son los casos siguientes: a. La compra y contrataciones de bienes, suministros, obras y servicios que sean necesarios y

---

<sup>21</sup> Chicas Hernández, **Ob. Cit;** pág. 184.

urgentes para resolver situaciones de interés nacional o beneficio social, siempre que ello se declare así, mediante acuerdo, tomado por el respectivo presidente de cada uno de los organismos del Estado.

### 3.7.2 Situación jurídica del concesionario:

El Concesionario queda obligado: Al pago de los salarios de sus trabajadores, los cuales deben ser preferentemente guatemaltecos en la proporción que estipula el código de trabajo. A la conservación de todos los bienes y elementos que conforman la concesión, y prestar el servicio con la continuidad convenida. A que el vencimiento de la concesión, todas las construcciones e instalaciones pasarán a propiedad del Estado o de la entidad autónoma o descentralizada de que se trate sin que tenga que rembolsar, compensar o pagar suma alguna de dinero. A responder por daños y perjuicios que ocasione al Estado o a terceros con motivo de la explotación de la concesión. A la capacitación del personal guatemalteco que designe la autoridad competente. Al pago al Estado de un porcentaje que será determinado en la resolución que otorgue la concesión. A permitir la práctica de las auditorias que la autoridad competente considere necesarias. A responder por la pérdida o deterioro de los bienes del Estado que se le entreguen para la explotación de la concesión. A las demás condiciones que de acuerdo con la naturaleza de la concesión sea necesario estipular en el contrato, a juicio de la autoridad competente.

### 3.7.3 Extinción de la concesión:

El Artículo 95 de la Ley de Contrataciones del Estado establece: “La concesión finaliza por cumplimiento del plazo, rescisión en los casos que se establezca en el contrato respectivo, o revocación por conducto del Ejecutivo a consideración y eventual aprobación del Congreso de la República.” El plazo no puede ser superior a 25 años, el cual es calculado de acuerdo a la cuantía e importancia de la inversión, tomando en cuenta el interés nacional y el de los usuarios.

### 3.8 Obligaciones mínimas:

En el caso del Estado y/o entidades descentralizadas, obtener los derechos de los servicios concesionados, rescatar el servicio por causas de utilidad pública, tales como servicio deficiente, aumento desmedido de precios o por fuerza mayor o caso fortuito, revisar las tarifas y velar porque sean éstas las que se cobren y supervisar la ejecución de la concesión hasta su vencimiento.

En los despachos ministeriales, o bien, la autoridad superior de la entidad autónoma o descentralizada bajo cuya competencia se presten o deban de prestarse los servicios en cuestión, deberá emitir una resolución que describa detalladamente el ámbito, características, medios y objetivos de los servicios cuya prestación por terceros, por cuenta del Estado o de sus entidades autónomas y descentralizadas, se pretende efectuar.

No podrán concesionarse servicios en los que actualmente el Estado, entidades autónomas y descentralizadas obtenga utilidades.

### 3.9 La concesión de servicio público municipal en Guatemala:

Actualmente la Municipalidad Capitalina por medio del Concejo Municipal emite acuerdos y resoluciones relacionados con transporte urbano de pasajeros, entre estos emite resolución municipal de concesión de rutas del transporte urbano por autobuses y en su respectivo considerando relaciona las convocatorias realizadas con el número al que corresponde y detalla los sectores a los cuales van a otorgar las concesiones así como las empresas transportistas que comparecen en la convocatoria y en dicha resolución; esta resolución es publicada en el diario de Centro América y posteriormente los concesionarios deben firmar el respectivo contrato administrativo para que surta efectos de lo contrario se revoca la concesión.

### 3.10 Regulación legal:

En el año de 1998 se emitió un nuevo reglamento para la prestación del servicio público, el cual, según el contrato de concesión, debe ser cumplido por los concesionarios...” Los transportistas que operan en el mercado tienen distintas formas legales tales como asociaciones de propietarios, cooperativas, consorcios de autobuses y sociedades anónimas.

En el Acuerdo Gubernativo número 273-98 reglamento de tránsito, regula la concesión administrativa.

El decreto número 12-2002 Código Municipal, regula en el artículo 74 rige la concesión de servicio municipal. “La municipalidad tiene facultad para otorgar a personas individuales o jurídicas, la concesión de la prestación de los servicios públicos municipales que operen en su circunscripción territorial, con excepción de los centros de acopio, terminales de mayoreo, mercados municipales y similares, mediante contrato de derecho público y a plazo determinado en el que se fije la naturaleza y condiciones del servicio y las garantías de funcionamiento.

### 3.11 Deficiencias del servicio municipal:

El Artículo 78 del decreto número 12-2002 Código Municipal establece “Si el servicio fuere prestado por la municipalidad, sus dependencias administrativas, unidades de servicio y sus empresas, al ser denunciadas las deficiencias o irregularidades que se le atribuyan, el Alcalde o el Concejo Municipal, según sea el caso, quedan obligados a comprobarlas y resolverlas, adoptando las medidas que sean necesarias.

### 3.12 Otras condiciones de la concesión:

Existen condiciones para que se de la concesión. En el contrato en que se formalice la concesión para la prestación del servicio público municipal se determina:

La aceptación por parte del concesionario de ordenanzas y reglamentos municipales que regulen el funcionamiento del servicio.

La obligación por parte del concesionario de llevar una contabilidad, la cual haga posible su verificación de todo tiempo, por la Contraloría general de cuentas al ser requerida por la municipalidad para determinar el estado financiero de la empresa.

La aceptación por parte del concesionario de poner a disposición de la municipalidad los libros y documentos de contabilidad y de darle la información que requiera, en caso de intervención del servicio.

El derecho de la municipalidad de adquirir el servicio gratuitamente o previa indemnización, según sea la naturaleza y condiciones en que el mismo se otorgó, al expirar el plazo de la concesión. En el supuesto de indemnización, se hará el avalúo de los bienes, tomando en consideración todos los elementos y factores que determinen su precio real, sin atenerse exclusivamente a declaraciones catastrales o fiscales, informes o datos de entidades o dependencias del Estado, debiendo someterse el expediente y proyecto de contrato correspondiente a revisión de la Contraloría general de cuentas antes de su aprobación; y no se hará ningún pago a cargo del contrato de traslación de los bienes, sino hasta que haya sido aprobado por la corporación municipal y la resolución se encuentre firme.

En todo caso la municipalidad debe hacerse cargo del servicio, libre de pasivos de cualquier clase.

### 3.13 Causas para revocar la concesión:

La concesión del servicio público municipal podrá ser revocada cuando el Concejo municipal declare que es lesiva a los intereses del municipio, por violación de disposiciones relativas al orden público y al interés social. Cuando por incumplimiento de disposiciones de carácter general o local, relativas a la salud e higiene públicas y protección del medio ambiente. Cuando por deficiencias del servicio no sean subsanables.

### 3.14 Concesión de línea de transporte urbano público:

Actualmente la Municipalidad de Guatemala, a través del Concejo municipal emite acuerdos para dar autorización a la concesión de la línea de transporte urbano público y tiene como requisito indispensable que se elabore el contrato administrativo correspondiente, si las personas individuales y/o jurídicas no realizan el contrato administrativo respectivo el concejo revoca la concesión.

En caso fuera solicitada la prórroga del plazo de la concesión el interesado debe cumplir condiciones, entre estas están:

En ninguna forma podrá ser admitida la subcontratación o transferencia de obligaciones y derechos contractuales, en virtud de que el sistema de transporte es un fenómeno de carácter social y económico, y como tal cambiante: por lo que pretende ser un sistema moderno, eficiente, continuo, cómodo y ajustado a la realidad, promoviendo la competencia en cada procedimiento de adjudicación a efecto de obtener nuevas tecnologías y mejores precios. Se aprueba el proyecto de contrato, para la concesión del servicio del transporte colectivo en el municipio de Guatemala. Se faculta al Señor Alcalde a suscribir el contrato correspondiente. Se Notifica y publica en el diario oficial.

## CAPÍTULO IV

### 4. El transporte urbano de pasajeros

#### 4.1 Antecedentes

En Guatemala, a partir del año 1800 la ciudad siendo una ciudad pequeña, utilizaba como medio transporte de personas, las carretas o carruajes; lo utilizaban por lo general los días domingos y para viajar grandes distancias, siendo utilizados éstas en su mayoría por gente de abolengo. A pesar de que la ciudad contaba con pocos habitantes, el transporte no era accesible para toda la población, ya que muchos transportaban sus objetos utilizando cargadores ya sea con personas o bien con animales. Nuestro país siempre se ha quedado rezagado a los adelantos tecnológicos, es por ello que cuando Henry Ford construye el primer automóvil, en Guatemala se siguen utilizando los transportes de tracción animal.

El transporte se inició por medio de unas carretas llamadas también taxis o diligencias siguiendo esta forma hasta el año de 1921. Avalados por el Gobierno Liberal en su afán modernista introdujeron los tranvías, los que eran halados por mulas y en otras ocasiones por medio de caballos, es uno de los grandes logros para la pequeña ciudad de ese entonces que no pasaba de tres mil habitantes.<sup>22</sup>

Cuando surge el transporte de personas con las primeras camionetas que empezaron a circular, no existía mayor auge puesto que al principio las personas se movilizaban a pie, caminando largas distancias o ayudándose siempre de animales para la carga de sus productos o por medio de las llamadas carretas.

En 1932 surge la idea de modernizar el transporte, por lo que se introdujo el servicio de buses y son traídas las primeras unidades que servirían como experimento, las cuales son aceptadas por los habitantes; otorgando a empresas particulares el derecho exclusivo para poder prestarlo entre distintos lugares de la

---

<sup>22</sup> Municipalidad de Guatemala. **Memoria de labores transporte público urbano**, págs. 72-75.

Capital. Se inicia el transporte urbano por concesión. Ya se observaba desorden e ineficiencia.<sup>23</sup>

Las primeras empresas que iniciaron el transporte por medio de buses con derecho exclusivo en la prestación del servicio, fueron la Empresa de Seguridad y la de Autobuses de Guatemala, cuyos propietarios eran los señores Wenceslao Aldáz y Roque Rosito, que cubrían las rutas del Hipódromo del Norte a la Estación Central de los Ferrocarriles de Guatemala, así mismo, del Cementerio General a la Parroquia y al Guarda del Golfo. Para ese entonces los propietarios de los buses no pagaban ningún impuesto al Estado o a la Municipalidad.

Existieron otras dos empresas, una de ellas se denominaba la del Sur, porque su recorrido era del Parque central a la villa de Guadalupe y la otra que cubría del Amate al Guarda, esta última compañía era propiedad de María Asturias, Miguel Paredes y Manuel Jhonson.

Los señores Rosito, Aldáz y el Italiano Modelo Corone, formaron una empresa llamada la Auraco de las cuales formaron varias rutas lo que posteriormente dio lugar a la primera organización del transporte urbano. Para ese entonces el valor del pasaje en las empresas era de 0.05 centavos de Quetzal y se mantuvo este valor por más de cuarenta años hasta que en el año de 1973 surgieron los primeros problemas; los empresarios del transporte solicitaron un aumento de Q. 0.03 centavos de Quetzal, ocasionando con ello y hasta la fecha un problema de fondo entre las empresas privadas del transporte urbano, el organismo ejecutivo y la municipalidad.<sup>24</sup>

En 1965 el director de investigaciones económicas y sociales, de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, le ofreció al Alcalde de turno Francisco Montenegro Sierra, realizar un estudio completo del problema y proporcionarle soluciones realistas.

---

<sup>23</sup> Hernández, Gonzalo. **Cuantiosas aportaciones**, pág. 3.

<sup>24</sup> Rodríguez, Luisa F. **Transporte, una brasa caliente**, pág. 3.

En 1969 el Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, reiteró la oferta al Licenciado Ramiro Ponce Monroy, en momentos en que la Municipalidad se había visto obligada a intervenir el servicio de los autobuses. Un año después se celebró el primer simposio de desarrollo del área metropolitana, en vísperas de la reforma municipal auspiciada por el Licenciado Manuel Colom Argueta; la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, recomendó en forma concreta municipalizar el transporte.

Durante el Gobierno municipal del Licenciado Manuel Colom Argueta, se elaboró un estudio para remodelar rutas y ampliar en forma inmediata el reglamento de transporte.

En 1973 la Comuna intervino el servicio y el gobierno presionó por volver a la tarifa anterior, sin embargo la comuna rebajó el arbitrio sobre el pasaje del 7.5% al 5%.

En 1990 los buses del servicio preferencial cobraron por la tarifa Q. 1.25 los usuarios no utilizaron el servicio de transporte, lo que motivó a los empresarios transportistas a bajar la tarifa a Q. 0.90 centavos.<sup>25</sup>

En 1993 fue aprobado el acuerdo de la Corporación Municipal que se refiere a la modificación del Reglamento de servicios de transporte público urbano, modificando el inciso “c” del artículo 36 de dicho reglamento que indica: “Los conductores de vehículos de transporte colectivo urbano deberán obtener la autorización municipal de Conductor en la forma establecida en el reglamento, dentro del plazo de 90 días.

En 1994 hubo una protesta por el aumento al pasaje, fueron incendiados 32 autobuses con protestas callejeras contra el incremento de Q. 0.40. a Q. 0.65 el boleto. Lo que dió como resultado la muerte del estudiante Mario Alioto López Sánchez, cuando las fuerzas de seguridad intentaron desalojar a manifestantes de la Universidad de San Carlos de Guatemala.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Valladares, Danilo. **En vigencia el alza**, pág. 3.

<sup>26</sup> Ramírez E., Alberto. **Autoridades discutirán crisis del transporte**, pág. 3.

En 1996 se emitió el decreto número 106-96 del Congreso de la república, en donde se aprobó la suma de sesenta millones de Quetzales para subsidiar los años del 1997 al 2000, subsidio que concluyó en el año 2001.

La Comisión Multisectorial del transporte urbano, entregó a la municipalidad capitalina el informe final no sólo para hacer eficiente el servicio del transporte urbano de pasajeros, sino para que el mismo se preste a un costo más económico sin la necesidad de acudir a un subsidio, a dicho informe no se le dió la importancia que merece.

Dicho informe se centró en los problemas generales del transporte urbano; siendo la estructura urbana y vial hasta llegar a la caracterización de la flota del transporte urbano público. El informe de la Comisión Multisectorial establece: “con datos proporcionados por la propia Municipalidad de Guatemala que el equipo rodante es viejo y en general se encuentra en mal estado. De los autobuses el 49.3 % son modelos de años anteriores a 1979. Para los microbuses la cifra representa el 50.5 %”. Además enfatizó: “que las rutas de buses existentes carecen de integración total, se denuncia la falta de servicios a suburbios y asentamientos precarios por parte de la municipalidad capitalina guatemalteca, por la inexistencia de una mínima urbanización en los mismos, entre otros factores”. Según la comisión: “La flota del transporte urbano, se desplaza a una baja velocidad de circulación, como resultado del congestionamiento vehicular colectivo y particular. A la flota mencionada le faltan terminales de pasajeros y de carga. Otro problema importante, según el “informe final” es el tipo de oferta del servicio que caracteriza al mismo, especialmente en el aspecto empresarial de carácter oligopólico y articulado de las “cooperativas” o asociaciones que lo prestan”.

Otro aspecto enfocado por la comisión fue: Además de los problemas propios del sistema de transporte actual se incluyen los factores institucionales. Un aspecto se refiere a las diversas instituciones del sector público que legal, funcional, técnica, práctica y descoordinadamente participan en la organización, operación, administración, supervisión y planificación de este servicio “público”. La comisión destacó en el caso del servicio de transporte público urbano, el hecho de que

pareciera no tener más dirección que únicamente la de los empresarios, haciendo evidente el fracaso del papel que le corresponde a las autoridades municipales y del Estado en las áreas de su competencia.

“Por otra parte y en un tema estrechamente vinculado a la problemática del transporte urbano, la comisión notó la ausencia de una entidad con capacidad administrativa para regular y normar lo relativo al tránsito urbano y metropolitano”.

A principios del 2000 se emitió el Acuerdo No. 24-2000 del Congreso de la República de Guatemala, en donde se acordó rechazar el alza al valor del pasaje del servicio de transporte urbano, dispuesto por el Alcalde Municipal de Guatemala, por considerarlo lesivo a los intereses de las familias guatemaltecas, especialmente a las que dependen de él para desarrollar su actividad económica. Así mismo, se solicitó que se dejara sin efecto la medida de liberación de la tarifa.

En el 2004 se publicó un acuerdo en el cual se faculta al Ministro de comunicaciones, infraestructura y vivienda, en representación del Estado, comparezca ante el Escribano de cámara y de gobierno a suscribir la escritura pública de constitución del “Fideicomiso de apoyo al sistema de servicio público de transporte colectivo y extra-urbano de pasajeros”, el cual establece un plazo de 10 años, prorrogables.

#### 4.2 Definición:

Transporte: “Acción y efecto de transportar”. “Acción y efecto de transportarse”.

<sup>27</sup> El transporte “es una actividad que ejerce una influencia predominante en las condiciones económicas, sociales, administrativas, políticas, militares y de la seguridad de los países, constituyendo uno de los elementos esenciales de su infraestructura. Si bien se trata de una noción amplia y que abarca multitud de elementos, el transporte puede adaptarse a diversos conceptos, según el punto de

---

<sup>27</sup> Diccionario de la real academia. **Lengua española**, pág. 2011.

vista desde el que se considere".<sup>28</sup> También se define como la acción de transportar, llevando de un lugar a otro, trasladar o mudar, hacer pasar de un medio a otro.<sup>29</sup>

#### 4.3 Clasificación de transporte:

##### 4.3.1 En relación con el camino que recorren los medios de transporte:

Se distinguen distintos tipos de vías: tales como acuáticas, aéreas, subterráneas, submarinas, estratosféricas y terrestres, siendo de mi interés señalar únicamente la de vía terrestre, que es la que tiene desplazamiento sobre la superficie de la tierra.

##### 4.3.2 En relación con las regiones y localidades a que dan servicio los transportes pueden ser:

Transportes urbanos, cuando funcionan dentro de los límites de un núcleo urbano, transportes suburbanos, cuando se realizan entre núcleos urbanos y sus zonas adyacentes, transportes regionales o estatales, cuando enlazan las regiones o estados de un país, transportes municipales, cuando funcionan dentro del término de un municipio, transportes nacionales, cuando dan servicio a toda una Nación y transportes internacionales, cuando enlazan a diferentes países entre sí.

#### 4.4 Problemas generales del transporte urbano:

Entre los factores principales que inciden negativamente en el desarrollo del transporte en el área metropolitana de la ciudad de Guatemala, se pueden enumerar en términos generales los siguientes:

---

<sup>28</sup> Escuela interamericana de administración pública. **Proyectos de transportes planificación e implementación**, volumen IV, pág. 17.

<sup>29</sup> **Ibid.** pág. 17

- La tendencia de incremento en las distancias de los viajes, causados por la expansión urbana y la conurbación entre municipios.
- Congestionamiento del tránsito en diferentes áreas debido a la concentración de tráfico en las arterias de la red vial, que resultan insuficientes, toda vez que muchas partes de la ciudad no fueron diseñadas para el tránsito de vehículos automotores.
- Incremento en el tiempo de los viajes hacia los diferentes lugares citadinos, motivado por los continuos congestionamientos, ante la inoperancia del control del tránsito.
- Falta de un adecuado servicio de buses dado su carácter oligopólico.
- Alta frecuencia de accidentes con pérdidas materiales y humanas, índice de un decremento en la seguridad del tránsito.
- Contaminación ambiental en las áreas y vías principales, causado por gases tóxicos y ruidos, provocados por las unidades vehiculares, etc.
- La ausencia y promoción de nuevas inversiones, que da como resultado la falta de un recurso para el mantenimiento y rehabilitación de las posibilidades existentes y futuras. Las inversiones si se han realizado en los últimos años, pero en forma desordenada, es decir en lo que respecta a la distancia de tiempo que existe de cada ciclo de inversión con el anterior. La misma no ha sido realizada por todas las empresas existentes del transporte urbano.
- Los bajos salarios que se pagan en general, en el sector privado y en el sector público no son suficientes para enfrentar la espiral inflacionaria que afecta a las tarifas del transporte urbano.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Velásquez Carrera, Eduardo Antonio. **La problemática del transporte urbano**, págs. 17-18.

#### 4.5 Estructura urbana y estructura vial:

Con relación a la estructura urbana tenemos:

- Concentración del tráfico hacia el centro de la ciudad de diferentes áreas y zonas uno y de la cuatro a la diecinueve y veintiuno. Lo mismo sucede desde los municipios aledaños a la ciudad.
- La falta de los servicios y ofertas de empleo en los municipios muchas veces crea una demanda de viajes hacia el centro de la ciudad.
- Falta de programas de ampliación presente y futura de derechos de vía.

Con relación a la estructura vial tenemos:

- Las condiciones topográficas del valle de la ciudad, que se encuentra rodeada de barrancos, lo que produce corredores que no se comunican entre sí. Si se contara con recursos económicos para construir puentes, el problema tiene solución.
- Red vial primaria incompleta, bulevares, viaductos, anillo periférico, accesos a las áreas residenciales, etc. Además, no existe control hacia las constructoras de las colonias sobre la calidad de pavimento que es colocado en las calles que ha mostrado poca durabilidad. Esta tarea no han sido desempeñada eficientemente por las municipalidades.
- Capacidad vial insuficiente; actualmente en los corredores donde el flujo de tránsito es concentrado, los volúmenes de tráfico han excedido la capacidad vial, en algunos casos hasta en un 300%.-

#### 4.6 Flota de transporte público: Entre estos tenemos:

- Equipo viejo y en mal estado: funciones similares entre buses y metro buses; rutas de buses sin integración total; falta de servicio a las áreas marginales, porque no

existe una zona mínima de urbanización; congestionamiento de vehículos de transportación de pasajeros en horas pico, haciendo falta un escalonamiento de horarios de ingreso a los lugares de empleo del Estado y privados así como el ingreso y salida de los estudiantes; baja velocidad de circulación de las unidades vehiculares periódicas y particulares en horas pico. Es necesaria la educación y la cultura vial y de tránsito para la inmensa mayoría de los conductores de automotores, no sólo en la ciudad de Guatemala sino a nivel nacional; falta de terminales de pasajeros y de carga; falta de seguridad en el sistema y en especial dentro de la unidad vehicular; no se cuenta con control policial, de tránsito y vial en el que incide la situación de pobreza, base de la delincuencia, altos costos en el sistema, pasajes, subsidios, equipos repuestos, energéticos, etc.; falta de organización y control de las empresas que prestan el servicio de transporte urbano y extra-urbano.

- Escaséz de transporte urbano de pasajeros en determinadas zonas y falta de reglamentación contra monopolios y oligopolios.
- Inexistencia de sistemas de transportación metropolitana adecuada entre el municipio de Guatemala y otros municipios.

#### 4.7 Factores institucionales:

- Es importante también tomar como elemento que caracteriza la oferta del servicio además del aspecto empresarial de tipo oligopólico y anticuado de las cooperativas ó asociaciones que prestan el servicio de transporte; el aspecto de las diversas instituciones del sector público que legal, funcional, técnica, práctica y descoordinadamente participan en la organización, operación, administración, supervisión y planificación del servicio.
- Ausencia de una entidad con capacidad administrativa para regular y normar lo relativo al transporte urbano de pasajeros en el área metropolitana.
- Lo que destaca que en el servicio de transporte urbano de pasajeros no existe una dirección en el mismo más que únicamente la de los empresarios.

#### 4.8 Aspectos financieros:

- Carencia de capacidad económica y financiera tanto del sector público como del sector privado, para promover mejoras en el servicio actual y desarrollar nuevos proyectos de transportación de pasajeros. La problemática del sistema de transporte urbano ha sido frecuentemente utilizado como instrumento político y casi nunca se ha tratado de verlo como un problema también técnico.

#### 4.9 Condiciones ecológicas:

- La ineficiente operación en el sistema de transporte urbano de pasajeros o de carga, han contribuido a contaminar el ambiente y a deteriorar la calidad de vida en el entorno urbano; especialmente, al no contarse con escapes apropiados que filtren debidamente el humo negro, en el caso del transporte urbano el uso de diesel y gasolina con plomo en el caso del transporte particular.

#### 4.10 La tarifa de transporte:

##### 4.10.1 Definición de tarifa:

Precio unitario fijado por las autoridades para los servicios públicos realizados a su cargo.<sup>31</sup> La tarifa es la tabla de precios o impuestos: Sus derivados son: Tarificación, que se entiende como la acción y efecto de tarifar. La tarifa es el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público. Las tarifas son fijadas unilateralmente por el Estado, ya sea a través de leyes, de reglamentos, decretos o acuerdos; generalmente se escucha a los concesionarios en la fijación de las tarifas, sin que esto quiera decir que constituyen contratos.<sup>32</sup>

Las tarifas se calculan sobre bases técnicas, que permitan al concesionario no sólo obtener utilidades, sino realizar nuevas inversiones en

<sup>31</sup> Diccionario de la real academia española. **Lengua española**, pág. 1945.

<sup>32</sup> Acosta Romero, **Ob. Cit**; pág. 705.

equipo moderno y adecuado para prestar el servicio. La doctrina considera que cuando el Estado agrava las condiciones de prestación del servicio debe indemnizar al concesionario, otorgarle subsidios fiscales y permitir la elevación de las tarifas.<sup>33</sup> Las tarifas son fijas, uniformes y deben ser autorizadas por la municipalidad; tarifas diferentes a diferentes horarios, indicando la hora del día en que debe de cubrirse y/o modificarse. Las tarifas se regulan en forma concatenada con los subsidios que se aplican en beneficio de los usuarios del sistema de transporte.

4.10.2 Metodología propuesta para la actualización del cálculo de la tarifa del servicio de transporte:

Desde el año de 1993 los empresarios transportistas formalizaron un convenio con la Municipalidad de la Ciudad Capital para determinar los ajustes tarifarios en función de variables económicas.<sup>34</sup>

4.10.2.1 Componentes de costo de operación:

El cálculo de costos de operación de unidades de servicio de transporte urbano se hace sumando el costo fijo más el costo variable más el costo por pago de intereses. El costo fijo se compone del costo por administración y el costo por salario de los conductores de las unidades. El costo variable se compone del consumo de combustible, el reemplazo y el mantenimiento. La fórmula para ajustar el costo en términos económicos, se divide en el costo fijo en sus componentes y costo variable separa el costo del diesel.

4.10.2.2 Sistema empleado:

El sistema empleado es utilizar los componentes del costo de operación, divididos como se explica anteriormente y afectan a cada uno de ellos por un factor de cambio respecto al precio base y así determinar el nuevo costo de

---

<sup>33</sup> **Ibid.**

<sup>34</sup> Velásquez Carrera, Eduardo Antonio. **La problemática del transporte urbano**, pág. 22.

operación, a este se le agrega lo correspondiente a imprevistos (3%) y utilidad como porcentaje del costo de operación (20%), obteniendo de esta manera el costo total.

#### 4.10.2.3 Precio base:

Como referencia se toman las actuales correspondientes a los costos como sigue:

- Precio del diesel (componente diesel CD) - Precio variable sin el componente diesel (componente variable sin diesel CVSD) - Precio salario de los pilotos (componente salario pilotos CSP) - Precio componente administrativo (componente administrativo CA) - Precio componente impuestos (Componente impuestos CI).<sup>35</sup>

#### 4.11 Situación actual de la tarifa del transporte urbano:

En la prestación del servicio público de transporte urbano en los diferentes sectores en la Capital, se cobra una tarifa para el servicio convencional Q. 0.75 y para el servicio preferencial Q. 1.00 y con unidades nuevas Q. 1.10; en los horarios diurno y nocturno". Sin embargo, en la actualidad el servicio convencional cobra una tarifa de Q. 1.00 no incluyendo los costos de los concesionarios y no se aplican los arbitrios municipales (4% sobre los boletos vendidos). Pese a lo anterior, los pilotos actualmente cobran una tarifa distinta dependiendo del sector en que circulan, la cual han determinado por la liberación de tarifas siendo una tarifa de Q. 2.00 Q. 3.00 y hasta de Q. 5.00 dependiendo de la hora por la jornada nocturna.

Para determinar la tarifa del servicio de transporte urbano del Municipio de Guatemala, la Municipalidad de Guatemala a través del Concejo Municipal emitió una resolución de concesión de ruta de transporte urbano por autobuses en donde en el

---

<sup>35</sup> Velásquez Carrera, **Ob. Cit**; pág. 22.

inciso “Q” regula la tarifa y el procedimiento para el ajuste de la tarifa e indica que se utilizará el siguiente procedimiento:

$$R = (C - 1) E$$

En donde

R = valor del reajuste

E = monto de la tarifa sujeta a modificar

C = factor de reajuste de cada renglón que se calculará de acuerdo a la siguiente fórmula:  $C = Kp - i Ke X le / Ip$ :

En donde

Kp = coeficiente de ponderación que representa los gastos fijos de los autobuses

(gastos de administración).

$\Sigma$  = sumatoria

Ke = coeficiente de ponderación de cada elemento que integra los costos de operación de los empresarios.

le = índice de precios del período objeto de ajuste.

Ip = índice anterior o posterior al índice de precios le.

Según los transportistas, la tarifa actual no alcanza para mejorar el servicio. La municipalidad rechaza cualquier incremento y el Gobierno da largas a nuevos subsidios. Por lo visto así va a continuar sin mayores cambios estructurales.

Utilizar el transporte público es obligación diaria de muchos capitalinos, que soportan un servicio deficiente, con unidades que desde hace años debieron salir de circulación.

Según un estudio de la Coordinadora del transporte urbano de la Ciudad de Guatemala, más de 1.006,000.00 personas, abordan a diario un autobús en el área metropolitana. Sin embargo, no reciben un servicio de calidad y no hay mayores perspectivas para que el servicio mejore.

En su oportunidad el ex-Alcalde Fritz García-Gallont, argumentó que el problema fundamental de mejorar el servicio radicaba en la tarifa, enfatizando un aumento para un mejor servicio.

Desde el año de mil novecientos noventa y ocho el precio del pasaje es inalterable de Un Quetzal con diez centavos (Q.1.10) para el servicio preferencial y el convencional; usuarios y transportistas estiman que el Alcalde ciudadano hubiera logrado más aún después de haber prometido cambios importantes en esta materia en la campaña electoral del año siguiente.

Las unidades cada día están más deterioradas, el tiempo pasa y no son retiradas aunque ya no se encuentren en óptimas condiciones para la prestación del servicio de transporte urbano.

La flota de autobuses no cambia, habiéndose establecido en ese mismo año que no podrían circular unidades anteriores al año setenta y siete, esa era la fecha límite, debía cambiar cada año, para que no hubieran vehículos con más de veinte años. Esto no sucedió así, hoy día, según la Asociación de empresas de autobuses urbanos, -AEAU-, circulan unidades con “fecha de nacimiento” de 1978. Esto es, 28 años de edad.

La Empresa Metropolitana Reguladora de transporte y tránsito del Municipio de Guatemala y su área de influencia urbana, ha tenido sus propias limitaciones funcionando con 300 de las 800 unidades con que cuenta.

La Asociación de empresas de autobuses urbanos indican a través de su representante Luis Gómez que: “Con las tarifas actuales sólo alcanza para pagar al piloto y el combustible, y medio comprar llantas”.

La Asociación de empresas de autobuses urbanos -AEAU- estima que para prestar un mejor servicio, el pasaje debería costar el doble: el convencional Q1.50, frente a Q0.75 actuales, y el preferencial, Q2.20, frente a Q1.10.

#### 4.12 Regulación legal:

En base al Reglamento de servicio de transporte colectivo urbano, el Concejo Municipal emitió un acuerdo en diciembre del año de 1996 en el que establece en el Artículo 2º: “Se fija la tarifa para el servicio de transporte colectivo urbano por autobuses y microbuses así: servicio normal Q. 0.75 incluyendo el IVA; preferencial Q. 1.00 incluyendo Impuesto al Valor Agregado -IVA- por pasaje”.

El Concejo Municipal además de emitir los acuerdos también emite las resoluciones para la concesión de rutas de transporte urbano, ya que como autoridad máxima que representa de la Municipalidad de Guatemala, conoce y tiene competencia sobre los distintos casos que se le presentan; pese a que algunos casos no son de su competencia, siempre los conoce y resuelve; lo que da lugar a que conozca y resuelva sobre el tema de las tarifas del transporte urbano.

#### 4.13 El subsidio:

4.13.1 Definición: Impuesto extraordinario y prestación efectuada por el Estado. Socorro, ayuda o auxilio extraordinario de carácter económico. Contribución impuesta al comercio y a la industria.<sup>36</sup>

#### 4.13.2 Antecedentes del subsidio:

A partir del año de 1973, se han establecido diferentes mecanismos, como subsidios, para cobrar al usuario menos del precio real del pasaje.

Por medio del decreto 42-74 del Congreso de la República, el Organismo ejecutivo a través del Presidente de la República de Guatemala, se comprometió a otorgar a los empresarios transportistas 600,000 galones de diesel al mes y la exoneración del pago de algunos impuestos como el impuesto

---

<sup>36</sup> Diccionario de la real academia española. **Lengua española**, pág. 1912.

sobre la renta e impuesto de importación de autobuses y exoneración de 300,000 galones de diesel durante 2 años.

En el año de 1978, el subsidio era de Q. 0.35 por cada boleto vendido, hasta ochocientos mil boletos diarios durante tres meses.<sup>37</sup> El decreto 65-78 fue declarado de urgencia nacional por el Congreso de la República y a partir de ese año el Gobierno otorgó subsidio al servicio urbano por la suma de Q. 50.500,000.00 el cual reguló el subsidio por 5 años.

Regulándose - De 0.03 centavos de Quetzal por cada pasaje vendido durante la jornada diurna hasta un máximo de 800,000 pasajes diarios.

- El subsidio debía hacerse efectivo en el transcurso de 10 días de la finalización de cada mes calendario en la forma en que lo estableció el Reglamento que para el efecto el Organismo Ejecutivo emitió.

Fue requisito indispensable:

Que se normalizara de inmediato el servicio del transporte urbano de pasajeros en la Ciudad de Guatemala.

Que el servicio se prestara mediante el pago inalterable de Q. 0.05 centavos en concepto de pasaje diurno y Q. 0.10 centavos en concepto de pasaje nocturno de 21:00 a 24:00 horas.

Que los propietarios de las unidades de transporte pagaran a sus trabajadores el salario mínimo establecido en el Acuerdo Gubernativo de fecha 5 de Septiembre de 1978.

Que las personas individuales o jurídicas quedaran obligadas a poner en circulación más unidades.

---

<sup>37</sup> Hernández, Gonzalo. **Cuantiosas aportaciones**, pág. 3.

Que se encontraran legalmente autorizadas por la Municipalidad.

Que la prestación del servicio para transporte urbano se efectuara ininterrumpidamente. Un mes después se otorgó a las empresas de transporte urbano de la Capital, incluyendo a las Asociaciones y Cooperativas autorizadas para prestar el servicio, otro subsidio para bajar el precio del pasaje en Q. 0.05 siendo un subsidio en combustible y de Q.0.01.1/2 por boleto vendido.

En el año de 1979, el Presidente de la República de Guatemala, acordó aprobar el cobro del 7.5% sobre el valor de los pasajes de autobuses urbanos que la Municipalidad de Guatemala ha realizado y hace en lo sucesivo, conforme acuerdo del concejo municipal de fecha 10 de Noviembre de 1978, a las empresas de autobuses urbanos, Asociaciones y Cooperativas que prestan el servicio de transporte urbano.

En el año de 1980, se emitió el decreto 42-80 del Congreso de la República por el que el Gobierno otorgó un nuevo subsidio de diesel a los empresarios transportistas, se prorrogó el subsidio anterior y se exoneró de impuestos de circulación al parque de buses urbanos.<sup>38</sup>

En el año de 1982, a través del decreto 59-82 del Congreso de la República, se prorrogó hasta el 31 de diciembre el subsidio y se otorgó adicionalmente 600,000 galones de diesel, más el beneficio de Q. 0.01 adicional a lo ya otorgado en 1978; y se exoneró del pago del impuesto de circulación de vehículos a las unidades del servicio urbano.

En el año de 1985, se incrementa el subsidio de Q. 0.05 por boleto vendido hasta 900,000 boletos diarios, sin fijar duración.<sup>39</sup>

En 1989 el subsidio fue de Q. 6.000.000.00 mensuales durante 6 meses.

---

<sup>38</sup> **Ibid.**

<sup>39</sup> Ramírez, **Ob. Cit;** pág. 3.

En 1990 por medio del Decreto 8-90 se otorgó a los estudiantes que hacen uso del transporte urbano, un subsidio; posteriormente fue modificado por medio del Decreto 33-90 del Congreso de la República de Guatemala, en el artículo 2 que adiciona el subsidio para los estudiantes de educación primaria que estén comprendidos entre las edades de 11 y 12 años de edad, también se faculta al Ministerio de Educación Pública para que la aplicación del decreto 8-90 y su reforma se haga en forma correcta y eficaz. De tal cuenta se hizo entrega a los estudiantes del subsidio a través de cheques para el pago del 50% de su transporte mensual.

En 1991 se prorrogó el subsidio otorgado en el año de 1989, Q. 6.000.000.00 mensuales durante 8 años hasta el año de 1999.<sup>41</sup>

En 1993 se conformó la Comisión Multisectorial con representantes de los diferentes sectores representantes de la sociedad, para que se presentara una propuesta de solución integral y definitiva de la problemática del transporte urbano. La Comisión Multisectorial se pronunció a favor del subsidio directo hacia los usuarios, dado que la tarifa actual es demasiado elevada en relación a los ingresos de las familias.

En 1994 la Comisión Multisectorial presentó su informe haciendo recomendaciones tales como mejorar la estructura vial, para lo cual fue creada la empresa metropolitana reguladora de transporte y tránsito del Municipio de Guatemala, empresa que depende directamente de la Municipalidad de Guatemala; esta empresa sigue trabajando para mejorar la red vial en el área metropolitana. Otra recomendación fué buscar otras alternativas de transporte de personas, para lo cual la municipalidad puso a funcionar los llamados Munitrans, que consistieron en traileres de 45 pies de largo halados por cabezales que cobraban 0.50 centavos por pasaje; el servicio funcionó

---

<sup>40</sup> **Ibid.**

<sup>41</sup> **Ibid.**

alrededor de un año porque los costos del servicio eran muy altos, además de que la longitud de las unidades dificultó el manejo de las mismas en las calles; también se autorizó y promovió el uso de taxis rotativos, servicio que aún permanece.

En 1996 el Congreso de la República emitió el decreto 106-96 que regula la ley de fomento al transporte de la Ciudad Capital y áreas de influencia urbana, declarándose de interés público el fomento al transporte urbano de la Capital de la república y sus áreas de influencia; se autorizó al organismo ejecutivo para que a través del Ministerio de finanzas públicas, constituyera el fideicomiso de transporte a partir de 1997 y durante 5 años consecutivos otorgara un aporte anual de hasta 48,000.000.00, dicho aporte provendría de la fijación de sobrecargos a los derivados de petróleo que se establecen a partir del 1 de Enero de 1997, en los valores siguientes: Bunker Q. 0.05, Diesel Q. 0.05 Gasolina Superior: Q. 0.20 y Gasolina Regular Q. 0.15. Los referidos sobrecargos sustituyen a partir de esa fecha, los subsidios que se vienen aplicando con base al decreto número 31-79 del Congreso de la República.

En 1997 el Concejo Municipal emitió un acuerdo que contiene el reglamento de la empresa metropolitana reguladora de transporte y tránsito del Municipio de Guatemala y su área de influencia urbana, en cuyo artículo 2º. establece dicho acuerdo: “Fines. Son fines de la Empresa Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito del Municipio de Guatemala y su área de influencia urbana: “a) La Administración y control del transporte y del tránsito del Municipio de Guatemala, sea este público o privado. En el Artículo 3 establece: “Son atribuciones de EMETRA: planificar, diseñar, construir, operar, adquirir, mejorar, controlar, supervisar, fiscalizar e incentivar la participación del sector privado, en la prestación de los servicios de transporte colectivo, dentro del Municipio de Guatemala y su área de influencia urbana. Y todo lo relativo a vehículos, conducción y tránsito de los mismos, conforme a la ley de tránsito y su reglamento y demás disposiciones que se emitan y que tengan relación con el tránsito de vehículos.

En el mismo año la Municipalidad de Guatemala, obtuvo un préstamo del Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE- para comprar 750 unidades convencionales y 50 unidades articuladas; estos vehículos fueron cedidos al crédito a los empresarios a cuotas mensuales de \$. 750.00 por unidad; sin embargo, muchos de los concesionarios tuvieron problemas financieros y no pagaron las cuotas, obligando a la Municipalidad a recogerlos.

En 1998, se conformó nuevamente la Multisectorial tras la intervención del servicio por parte del organismo ejecutivo en virtud de haberse dado la liberación de la tarifa preferencial y elevar el servicio convencional a Q. 1.00, quedando el servicio en ambas categorías con la tarifa de Q. 1.00 mientras que la comisión presentaba una propuesta de solución definitiva y fué a finales del dos mil, que la comisión entregó el informe que contenía básicamente dos propuestas: a) Reestructurar el servicio y b) Reordenar el mercado.

En 1999 la Comuna entregó a los transportistas un Subsidio de Q. 9.000.000.00 mensuales.<sup>42</sup>

La Multisectorial acordó la creación de otras dos subcomisiones, con el fin de desarrollar mejor su trabajo: una, estructural y otra de seguimiento. La primera trabajará en el problema global del transporte colectivo urbano capitalino, la segunda se encargará de darle seguimiento a lo convenido por la comisión. A la subcomisión jurídica, ya existente, también se encargará de involucrar a las entidades técnicas de investigación que participan en la multisectorial.<sup>43</sup>

La Municipalidad de Guatemala, a través de -Emetra- ha estado realizando la reestructuración del servicio (mejorando la infraestructura vial) y sobre el reordenamiento del mercado fue creada Emetra según los Artículos 1,2,3 del Acuerdo número COM-001 del Concejo Municipal, publicado en el diario oficial el 30 de enero del dos mil uno con los 800 buses que recogió el

---

<sup>42</sup> García, Esbin. **Multisectorial sigue sin hallar soluciones**, pág. 5.

<sup>43</sup> Valladares, Danilo. **Comisión con avances**, pág. 6.

fideicomiso del transporte FIDEMUNI a los concesionarios que no pudieron pagar las cuotas mensuales de los préstamos concedidos.

En el 2000 el Gobierno entregó Q. 6.500.000.00 mensuales a la Asociación de empresas del transporte urbano.<sup>44</sup>

En el 2003 la Asociación de empresas de autobuses urbanos recibió de parte del Ministerio de finanzas la cantidad de Q. 51.500.000.00 según los informes que obran en la Contraloría general de cuentas.

En el 2004 el Gobierno de la república ofreció incrementar el subsidio al transporte urbano de la ciudad capital, con el propósito de eliminar la posibilidad de un incremento al precio del pasaje. En ese mismo año el Gobierno central decide entregar un nuevo subsidio de Q. 6.000.000.00 mensuales.

#### 4.13.3 Situación actual del subsidio con relación al transporte.

Como logramos establecer los subsidios distorsionan el mercado, pues impiden que exista transparencia en la tarifa y crean un desequilibrio entre la demanda y la oferta del transporte público urbano, lo que afecta la rentabilidad del negocio y las inversiones del mismo. La existencia de los subsidios también contribuye a un comportamiento perverso de parte de los transportistas, en el sentido de que se ocupan más por la obtención de un subsidio mediante negociaciones con las autoridades, que por mejorar el servicio de transporte para el usuario.

El planteamiento del organismo ejecutivo consistió en el otorgamiento de una subvención de Q. 28.000.000.00, al erogar Q.10.000.000.00, adicionales a los Q.18.000.000.00, que los transportistas tienen asignados para el último trimestre del año pasado; por su parte, el Viceministro de comunicaciones encargado del área de transporte, confirmó que ofreció a los transportistas

---

<sup>44</sup> Ramírez, **Ob. Cit**; pág. 3.

incrementar en Q.10.000.000.00, el subsidio que se les está otorgando para el último trimestre<sup>45</sup>

Trimestralmente el Gobierno a través del Ministerio de Finanzas Públicas, ha entregado la cantidad de Q.18.000.000.00 Q. 6.000.000.00 mensuales por lo que el incremento mensual es de Q.3.33.000.000.00 Esta cifra se determinó luego de análisis realizados por técnicos en base al incremento del precio del diesel y por mediciones del recorrido de las unidades del servicio colectivo. El reajuste del subsidio tendrá vigencia temporalmente en virtud de que va en aumento el precio del petróleo pudiendo alcanzar la cifra de \$. 40.00 el barril.<sup>46</sup> Sin embargo, la cotización barril cerró en la bolsa de Nueva York a US\$58. El precio del crudo de Texas registro una leve alza en Nueva York, pero se mantuvo en torno a los US\$58.43 el barril (159 litros). La gasolina para entrega en enero finalizó a US\$1.5505 el galón (3.78 litros), después de sumar un centavo al precio de US\$0.15. El precio del crudo se inclinó a la baja durante buena parte de la sesión y sólo en el último tramo varió levemente la tendencia, debido a reajustes de posiciones ante la larga pausa festiva, según expertos. Al cierre de la semana de negocios, el precio del petróleo WTI se mantiene a un nivel similar al de la anterior, tras constatar el mercado que las reservas de petróleo son amplias respecto a las del año dos mil cuatro.<sup>47</sup>

El incremento de los precios del petróleo y sus derivados en el mercado internacional profundizó el deterioro de los términos de intercambio y el déficit comercial. El aumento de los precios del petróleo ha constituido un verdadero shock ocasionando severos desequilibrios en la economía nacional. La gasolina, el gas propano, el diesel, el kerosén, el bunker, incrementaron su precio desatando un espiral inflacionaria que está afectando a las pequeñas y medianas empresas, pero fundamentalmente el bolsillo de las familias guatemaltecas.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Vásquez, Byron Rolando. **Gobierno ofrece Q.28 millones de subsidio al transporte urbano**, pág. 3.

<sup>46</sup> **Ibid.**

<sup>47</sup> Prensa Libre.com Económicas. **Precios del petróleo se mantienen estables.**

<sup>48</sup> <http://www.adital.org.br/site/noticia.asp? =ES&cod=16466>

El servicio del transporte urbano se ha logrado mantener en la tarifa debido a la base del subsidio; sin embargo al no pagarse, se prevé el aumento en la tarifa, debido a que el impacto petrolero está generando un incremento severo al precio del transporte urbano y de los combustibles en general por lo que las familias guatemaltecas se enfrentan a un proceso inflacionario que alcanzó alrededor de 10% en el 2004 y en el que se proyectó un poco más en los primeros meses del 2005, mientras los salarios siguen congelados. La gasolina superior aumentó en un 55.6% del 2002 al 2005 pasando de un precio de Q. 14.3 Quetzales el galón a Q. 22.29; del 2002 al 2005 aumentó en un 25% mientras el diesel que utiliza el transporte público se elevó en un 90.4% del 2002 al 2005; el diesel incrementó en un 48.7% del 2002 al 2005.

Se han presentado algunas medidas para amortiguar los efectos del impacto petrolero como reducir en forma temporal el impuesto al diesel (arancel) con el fin de amortiguar el incremento en las tarifas del transporte, esperando una baja en los precios internacionales del petróleo.<sup>49</sup> El mantenimiento del subsidio al transporte público en la ciudad capital y regular las tarifas del transporte urbano con el objeto de evitar los aumentos en la misma.

La distribución del petróleo se hace de acuerdo con los análisis de la Organización de Países Productores de Petróleo -OPEP- al precio final al consumidor presenta altísimos márgenes de comercialización, entre los que destacan el margen industrial, que incluye seguro y flete y por sobretodo el impacto de los impuestos.

En Guatemala sucede esta presión, de participación del gobierno en relación con el negocio petrolero, fue por esta razón que el Ministerio de Finanzas hubo de ejecutar movimientos violentos, alterando incluso acuerdos arancelarios centroamericanos, cuando la Corte de Constitucionalidad falló en contra de la ley de distribución del petróleo.

---

<sup>49</sup> **Ibid.**

En las modernas economías del mundo de hoy, las súbitas alzas en el precio del crudo, actúan como un nuevo impuesto a la economía, dado su efecto de cascada sobre el nivel general de precios. Es por ello, que se debe de estar entonces a la expectativa de los efectos de esta variable, teniendo en cuenta que además los mercados están observando movimientos alcistas sobre el tipo de cambio. Si ambos se disparan, el petróleo y el tipo de cambio, es automática el alza en la inflación, a pesar de los constantes movimientos que se han analizado y de las operaciones que realiza el Banco de Guatemala para esterilizar dinero.

La tendencia de los sistemas económicos, principalmente en los países desarrollados, y que se repite en algún sentido en Guatemala; radica en la alta participación de los gobiernos, en materia de imponer cargas impositivas sobre las transacciones que se derivan de la actividad petrolera. En este sentido, los análisis económicos más serios están propugnando por una disminución de dichos impuestos para paliar, en parte las expectativas hacia el alza.

El alza en los precios de la gasolina ha sido la más alta observada en comparación con el resto de países centroamericanos. El galón de gasolina súper, por ejemplo se ha disparado en más de un 30% desde el mes de enero del año pasado, mientras que el diesel ha observado el alza más abrupta, de más de un 60%. Y estar a la expectativa de lo que pueda ocurrir con los embalses de la Hidroeléctrica de Chixoy, en virtud de que al prolongarse el verano puede mermar la capacidad de generación en este tipo de energía, que sustituye la generación en base a combustible.

Según el Ministro de Energía y Minas, Raúl Archila, el comportamiento de los precios de los combustibles en el mercado internacional, inevitablemente se refleja en el costo interno. El conflicto entre Estados Unidos e Irak, el alza de los precios de las importaciones y el comportamiento del tipo de cambio, son los factores que inciden en los costos de los combustibles en el país

El problema de Guatemala es que casi no cuenta con entes reguladores serios. En el caso del transporte urbano la Municipalidad de Guatemala en determinado momento no puede controlar el servicio puesto que los transportistas hacen lo que quieren y no se cuenta con información confiable, por lo que se hace necesario contar con el apoyo del Gobierno central para buscar las soluciones viables como la aplicación del subsidio.

En el año 2004 pasado el Organismo Ejecutivo decidió entregar un subsidio por Q. 6.000.000.00 mensuales, con el nombre de apoyo financiero temporal.

El Organismo Ejecutivo, la Municipalidad de Guatemala y los empresarios transportistas, se reunieron para negociar en relación al aumento de la tarifa de el transporte urbano, explicaron que con el subsidio se detiene el alza del transporte urbano de la capital; razón por la que los empresarios transportistas recibirán la cantidad de Q. 12.000.000.00 adicionales; dichas autoridades, explicaron que dicha cantidad se entregará en 2 pagos de Q. 6.000.000.00; uno en el mes de Noviembre y otro de igual suma en el mes de Diciembre; adicional a los Q. 6.000.000.00 mensuales que ya están recibiendo los transportistas y que vencieron en el mes enero del año en curso; con lo cual se descarta el alza a la tarifa.

El paro o el alza quedaron conjurados por lo menos hasta el mes de enero del dos mil cinco y los Q.12.000.000.00 están condicionados a que los precios del diesel se mantengan entre Q. 13.00 y Q. 21.00 el galón de combustible, si bajan o aumentan fuera de ese rubro se tendrá que hacer una revisión explicó el Viceministro de Comunicaciones Roberto Díaz.<sup>50</sup>

Es un paliativo no una solución de fondo, pues se quiere erradicar los subsidios indicó el Vicepresidente de la República Eduardo Stein al referirse al acuerdo alcanzado.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Ramírez E., Alberto. **Con subsidio detienen alza al transporte urbano de la capital**, pág. 2

<sup>51</sup> **Ibid.**

Los empresarios solicitaron al inicio Q. 18.000.000.00, luego rebajaron a Q. 15.000.000.00, hasta aceptar los Q. 12.000.000.00, los cuales según Luis Gómez, representante de la Asociación de Transportistas, sólo sirven para paliar el 66% de la crisis que enfrentan.

#### 4.14 Regulación legal del subsidio:

El subsidio al transporte urbano de pasajeros empezó a regularse desde el año de 1973 en virtud de provocarse el aumento a la tarifa; fueron emitidos varios decretos.

En el año de 1990 el Concejo Municipal emitió un acuerdo para la entrega del subsidio el que consistió en que la entrega debía de hacerse directamente a los propietarios de los autobuses, sin la participación de intermediarios.

Se regularon requisitos para la obtención del subsidio, siendo la obtención de unidades nuevas. Asimismo los propietarios debían de presentar declaración jurada del reporte diario de circulación de cada unidad; elaborado ya sea por las entidades concesionarias o por los concesionarios individuales ó por la entidad a cuyo cargo esté la organización de las rutas del servicio de transporte urbano en la Ciudad de Guatemala, presentándolo a más tardar 2 días hábiles después del día reportado, con el informe de la cantidad de los boletos utilizados.

Otro requisito para la obtención del subsidio fue: la jornada de 12 horas de circulación del vehículo como jornada completa, siendo los horarios para la prestación del servicio antes de las 6:30 horas y después de las 19:00 horas, existiendo supervisión municipal con el objeto de que se respeten las cuabras mínimas de cada ruta. Se estableció que la dirección de transportes públicos urbanos practique las revisiones de campo y/o gabinete para corroborar lo correcto de la información. Y que se elaborara una nómina mensual conteniendo los datos de los concesionarios o propietarios individuales, No. de registro y orden de cada vehículo, la capacidad de

pasajeros sentados por cada unidad, número de horas trabajadas y cantidad de subsidio que le corresponde a cada unidad.

La Dirección de Finanzas Municipales, en base a las nóminas que le entregara la Dirección de transportes, con aprobación de la auditoria interna municipal, emite los cheques por subsidio directamente a los propietarios, con la presentación de la cédula de vecindad, boleto de ornato y solvencia del vehículo de transporte extendida por el juzgado de asuntos municipales, si los cheques no fueran retirados dentro de los 6 meses a partir de la fecha de su emisión serían anulados. La entrega de los mismos se hará dentro de los primeros 10 días hábiles del mes siguiente, al mes que se liquida, siempre que el Ministerio de Finanzas Públicas hubiere transferido los fondos respectivos a la Municipalidad de Guatemala por el mes que corresponde. La Dirección de finanzas municipales informa mensualmente al Ministerio de Finanzas sobre la distribución y entrega del subsidio a los propietarios de las unidades del transporte urbano.

De acuerdo a la Contraloría General de Cuentas, se evidenció que los transportistas no llevan registros contables, así como tampoco estados financieros, aspectos por los cuales no se puede comprobar si efectivamente tienen pérdidas, tal y como es recurrente cuando a la prestación del servicio se refieren; la Contraloría General de Cuentas, les impuso una multa de Q. 25,000.00 a cada integrante de la asociación y se estableció además que los transportistas no se encontraban inscritos ante dicha institución como cuentadantes.

Debido a las solicitudes de un incremento al subsidio por motivos del alza en los precios de los combustibles, la Contraloría designó una comisión que revise de manera especial, el manejo que se dará al nuevo subsidio otorgado por la emergencia.

La resolución municipal sin número de concesión de rutas del transporte urbano por autobuses que deviene del expediente S 2180-97 en el inciso "Q" establece: "Q) TARIFA. De conformidad con la propuesta presentada oportunamente por los concesionarios del servicio de transporte colectivo urbano del municipio de Guatemala y tomando en consideración que se modifica el formato donde estos justifican la

integración de sus costos reales, se prevé un subsidio que otorgará la Municipalidad de Guatemala, con el objeto único de beneficiar a los usuarios del sistema de transporte”.

## **CAPÍTULO V**

5 La creación de una superintendencia en materia de transporte urbano de pasajeros para garantizar al usuario un mejor sistema de transporte.

### 5.1 Definición de superintendencia:

Es un órgano administrativo descentralizado que está a cargo de un Superintendente quien es nombrado por el organismo ejecutivo, el Presidente de la república. La superintendencia está facultada legalmente para dirigir, administrar y ejercer sus funciones en general en el ámbito de su competencia de conformidad con la ley.

### 5.2 Objeto de la superintendencia:

El objeto es ejercer con exclusividad las funciones de dirección y administración contenidas en la legislación y ejercer funciones específicas de control y fiscalización así como la recaudación de los ingresos obtenidos, implementando mecanismos para lograr su correcta aplicación, evitando descontrol en el cobro de la tarifa fortaleciendo la administración.

### 5.3 Organización y funciones de los órganos de superintendencia:

#### 5.3.1 El directorio:

Es el órgano de dirección superior de la superintendencia a quien le corresponde dirigir la política de la administración y velar por el funcionamiento y gestión institucional de la superintendencia.

#### 5.3.2 El superintendente:

Como órgano máximo de la superintendencia es nombrado por una comisión de postulación la cual debe estar conformada por el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Decano de la Facultad de Ciencias

Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC-, un representante de la Comisión de transporte del Congreso de la República, un representante designado por el Concejo Municipal, un representante de la Empresa Metropolitana Reguladora de transporte y de tránsito del Municipio de Guatemala y un representante designado por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, de preferencia el Director de transporte extra-urbano.

El decreto número 1-98 del Congreso de la república de Guatemala, Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT- en el Artículo 22 preceptúa: “El superintendente es la autoridad administrativa superior y el funcionario de mayor nivel jerárquico de la superintendencia y tiene a su cargo la administración y dirección general de la superintendencia sin perjuicio de la competencia y atribuciones que corresponden al directorio. Para ser superintendente se requiere ser guatemalteco, mayor de treinta años, de reconocida honorabilidad y capacidad profesional, encontrarse en el goce de sus derechos civiles, ser profesional acreditado con grado académico en el área económica financiera o jurídica a nivel de licenciatura o post grado”.

#### 5.3.2.1 Definición de superintendente:

Persona a cuyo cargo está la dirección y cuidado de una cosa, con superioridad a las demás que sirven en ella.<sup>52</sup> El decreto 94-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley General de Telecomunicaciones en el Artículo 6 regula: “El superintendente es la máxima autoridad de la superintendencia y ejerce funciones con estricto apego a la ley, como órgano descentralizado tiene facultades legales para actuar en el ámbito de su competencia”.

---

<sup>52</sup> Diccionario de la real academia española. **Lengua española**, pág. 1920.

### 5.3.2.2 Autoridad y jerarquía del superintendente

#### 5.3.2.2.1 Atribuciones del superintendente:

Dirigir la superintendencia y definir sus políticas, en coordinación con el ministerio encargado de la cartera.

Elaborar y emitir disposiciones internas para establecer la estructura organizacional que permita a la superintendencia alcanzar sus objetivos.

Nombrar y remover a funcionarios y empleados de la Superintendencia de Administración de Transporte Urbano de Pasajeros.

Preparar el presupuesto anual de la superintendencia.

Informar al Ministerio encargado de la cartera, a la empresa metropolitana reguladora encargada de transporte urbano en el Municipio de Guatemala y a la Comisión encargada del Congreso de la República, por lo menos dos veces al año sobre las principales actividades y los actos de la administración interna de la Superintendencia de Administración de Transporte Urbano de Pasajeros.

Ejercer las funciones y facultades que le corresponden en la administración de conformidad con la ley.

### 5.3.3 De las intendencias

Las intendencias se estructurarán y organizarán bajo criterios de eficiencia, eficacia y descentralización conforme a las competencias, funciones

y atribuciones que asigne el reglamento interno a cada una de ellas. Un ejemplo claro de las intendencias es de que por medio de acuerdos se ha trasladado y se han ampliado las funciones, atribuciones y competencias de las direcciones que han existido, siendo la Dirección General de Rentas Internas, Dirección General de Aduanas y sus dependencias, a las Intendencias de Fiscalización, Intendencia de Aduanas; de la Gerencia de Informática de la -SAT- de conformidad con el Reglamento interno de la -SAT-, para que asuma y ejerza las funciones de dirección y administración de los sistemas informáticos y bases de datos que estos operan y las demás funciones del Centro de Informática de la Dirección General de Aduanas, siendo los acuerdos en referencia los números 2-98, 5-98, 5-99, y 4-98 de la -SAT- .

#### 5.3.3.1 Los intendentes:

Jefe superior económico. Suele darse el mismo título a algunos jefes de fábricas u otras empresas explotadas por cuenta del erario.<sup>53</sup> Son funcionarios públicos y están catalogados como los funcionarios de mayor nivel jerárquico de las intendencias respectivas, son nombrados y removidos por el superintendente.

#### 5.3.3.2 Autoridad y jerarquía de los intendentes:

Los intendentes son responsables del cumplimiento de las funciones y atribuciones asignadas a su respectiva intendencia, de conformidad con la ley, reglamentos internos y demás leyes que sean aplicables.

Por delegación del superintendente ejercen la representación de la superintendencia.

---

<sup>53</sup> Diccionario de la real academia española. **Lengua española**, pág. 1178.

Para su nombramiento se requieren las mismas calidades que para ser superintendente.

#### 5.3.3.2.1 Atribuciones del intendente:

Las funciones y atribuciones del Intendente serán las asignadas a su respectiva intendencia de conformidad con la ley respectiva, son responsables de sus funciones y atribuciones y las funciones que le competan a las intendencias podrán ser delegadas a las unidades respectivas de la superintendencia.

### 5.4 Dependencias de dirección

5.4.1 Auditoría: Como regla general estará sujeta a control y auditoría efectuados por la Contraloría General de Cuentas de la Nación. En el caso del servicio público de transporte se busca la fiscalización de los fondos del subsidio, para garantizar que el servicio sea permanente y que dicho monto sea utilizado adecuadamente.

El directorio podrá contratar auditorías externas como apoyo en las auditorías que realice la Contraloría General de Cuentas de la Nación, para revisión de las cuentas propias de la superintendencia de transporte urbano de pasajeros.

Actualmente la Contraloría General de Cuentas por medio del Centro de Profesionalización Gubernamental, CEPROG, realiza programas de capacitación sobre auditoría Gubernamental para los profesionales de la -SAT-, del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, (I.G.S.S.), sobre normas de auditoría interna por parte de expertos del sistema Integrado de administración financiera y control (SIAF-SAG), con este sistema la Contraloría General de Cuentas adquiere la figura de órgano rector del control gubernamental; y también

a la empresa portuaria nacional Santo Tomás de Castilla EMPONARC.  
54

El Sub-contralor de probidad, encargado del Despacho de la Contraloría General de Cuentas de la Nación indica que la Contraloría cumple con su papel fiscalizador de las entidades gubernamentales, descentralizadas y autónomas. Debiéndose tomar en cuenta que el transporte urbano constituye un servicio esencial para los capitalinos, quienes esperan, no pagar más por la cuota en el pasaje, pero si un mejor servicio en las unidades.<sup>55</sup>

5.4.2 Jurídico: Para coordinar la institución de la superintendencia en los asuntos de carácter jurídico, contará con un departamento de asuntos jurídicos que estará a cargo de un Abogado y Notario, debidamente colegiado, quien a la vez será vocal de la comisión asesora, y deberá evacuar las audiencias con motivo de su cargo, formular las providencias que tengan relación con la contestación de audiencias y ejercer todas las acciones derivadas de su cargo.

## 5.5 La superintendencia aplicada al transporte urbano de pasajeros

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el Artículo 134 la creación de entidades descentralizadas y autónomas, para lo cual es necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República; el decreto 14-2002 Ley General de Descentralización, tiene como objeto desarrollar el deber constitucional del Estado, de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo en el país, en forma progresiva y regulada para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del organismo ejecutivo, al municipio y demás instituciones del Estado. Por lo que al hacer la integración de la ley se estima que es factible la aplicación al sistema

---

<sup>54</sup> El Auditor órgano informativo de contraloría general de cuentas. **Capacitan a auditores de la Emponarc**, pág. 5.

<sup>55</sup> **Ibid**, pág. 12.

de transporte urbano la creación de un órgano administrativo descentralizado y autónomo denominado superintendencia de transporte urbano de pasajeros.

En el mismo cuerpo legal en el Artículo 4 establece entre los principios orientadores del proceso y la política de descentralización del Organismo ejecutivo; la autonomía de los municipios y la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos. Y entre los objetivos de la descentralización están: Mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública; determinar las competencias y recursos que corresponden al organismo ejecutivo que se transferirán a las Municipalidades y demás instituciones del estado, universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos que se prestan a la población.

A la superintendencia de transporte urbano de pasajeros tendrán que trasladarse las funciones, atribuciones y competencias para que se realicen las auditorías necesarias luego de realizarse los estudios necesarios para la existencia de las dependencias necesarias, en este caso la de Auditoría en virtud de que la Contraloría General de Cuentas está fortaleciendo el proceso de fiscalización para agilizar las auditorías en todas las corporaciones municipales y en Organizaciones no Gubernamentales, Comités educativos y Juntas Escolares, por lo que se crearon nuevas direcciones siendo las siguientes: - De Auditoría de Organismos del Estado, - De Auditoría de Municipalidades y - De auditoría de Entidades Especiales.

Así mismo deberá de emitir los acuerdos necesarios para asumir y ejercer las funciones, atribuciones y competencia de las Intendencias en la dirección y/o direcciones que sean las encargadas e involucradas en el sistema de transporte urbano de pasajeros.

Como órgano Administrativo descentralizado y autónomo la superintendencia de transporte urbano de pasajeros: debe ser la encargada de realizar la actualización del cálculo de la tarifa en forma periódica, así como los estudios necesarios de costos de operación, costos fijos, costos variables,

costos por pago de intereses, que debe percibir el estado; establecer los mecanismos de verificación de tarifas a efecto de evitar los aumentos desmedidos y lograr el correcto ingreso a efecto de evitar fugas en el ingreso económico en la prestación del servicio de transporte urbano de pasajeros.

#### 5.5.1 Atribuciones del superintendente de transporte urbano de pasajeros:

Dirigir la superintendencia y definir sus políticas, en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Infraestructura y Vivienda, la Empresa Metropolitana de Transporte y de tránsito del Municipio de Guatemala y su área de influencia urbana y a la Comisión de transporte del Congreso de la República.

Dirigir la superintendencia y definir sus políticas, en coordinación con los empresarios de transporte.

Elaborar y emitir disposiciones internas para establecer la estructura organizacional de transporte urbano de pasajeros que permita a la superintendencia alcanzar sus objetivos.

Nombrar y remover a funcionarios y empleados de la superintendencia de transporte urbano de pasajeros.

Preparar el presupuesto anual de la superintendencia de transporte de pasajeros.

Informar al Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Infraestructura y Vivienda; la Emetra y la Comisión de Transporte del Congreso de la República, por lo menos dos veces al año sobre las principales actividades y los actos de la administración interna de la superintendencia de transporte.

Ejercer las demás funciones y facultades que le corresponden en la administración de transporte urbano de pasajeros de conformidad con la ley.

## CONCLUSIONES:

1. La Municipalidad de Guatemala ha regulado desde sus inicios el transporte urbano; sin embargo, su capacidad económica es insuficiente y su capacidad administrativa es deficiente para ejercer el control de todo el sistema de transporte de pasajeros.
2. La Empresa Metropolitana Reguladora de transporte y tránsito del Municipio de Guatemala -EMETRA- está facultada legalmente para administrar el transporte urbano, pero no administra el transporte urbano; sólo ejerce la función de control y regulación del tránsito en la Ciudad de Guatemala.
3. A pesar de los esfuerzos que realiza la Municipalidad de Guatemala para que el servicio de transporte urbano sea eficiente, hasta el momento no lo ha logrado, debido a que utiliza los mismos procedimientos sin percatarse que no pueden haber resultados diferentes. De lo anterior se determina que el subsidio es un paliativo y no una solución al problema del transporte que viene a beneficiar a los empresarios del transporte; razón por la que se debe recurrir a mecanismos legales y administrativos que evidencian su función en otras esferas de la administración pública.
4. La Constitución Política de la República establece que la Municipalidad es un órgano autónomo que goza de independencia funcional, lo cual le garantiza el desarrollo de sus funciones y la realización de sus actividades. Por ello, puede crear una superintendencia como órgano administrativo descentralizado que goce de independencia en su funcionamiento, el que no afectaría las otras funciones municipales.
5. El incremento de los precios del petróleo y sus derivados en el mercado internacional refleja en el costo interno del combustible en el país, lo que trae como consecuencia el aprovechamiento por parte de los empresarios transportistas para volver a los subsidios y así obtener mayores ingresos en beneficio propio.



### **RECOMENDACIONES:**

1. Que el Concejo Municipal de la Municipalidad de Guatemala gestione ante la Comisión de transporte del Congreso de la República, la propuesta de una superintendencia de transporte de pasajeros, en el área metropolitana, para que realice los estudios necesarios y dictamine favorablemente sobre la creación de una superintendencia de transporte urbano de pasajeros.
2. Que la Municipalidad Guatemala a través de sus empresas como la Empresa Metropolitana Reguladora de transporte y tránsito del Municipio de Guatemala -EMETRA- ambas colaboren con la superintendencia de transporte urbano de pasajeros en la primera etapa de su implementación y proporcionen la información que posee desde su inicio, para que el superintendente de transporte, administre, coordine y ejecute los planes de trabajo para el transporte urbano de pasajeros.
3. Se obligue a los empresarios transportistas a presentarse a la superintendencia de transporte como ente regulador del transporte, para resolver conjuntamente los problemas que surgen y propongan soluciones concretas relacionadas con el tema.
4. Que el órgano fiscalizador realice las auditorias necesarias a efecto de transparentar el subsidio otorgado por el Organismo Ejecutivo, para su correcta aplicación y fiel cumplimiento.
5. Que la superintendencia de transporte urbano de pasajeros emita los acuerdos y resoluciones necesarias, a efecto de crear las intendencias de transporte para la correcta administración del servicio de transporte urbano de pasajeros, con objeto de hacerlo eficiente.



## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Ed. Porrúa, S.A. México, 1988.

**CGC audita subsidio al transporte urbano**. Pág. 12. El auditor, órgano informativo de la contraloría general de cuentas. (Guatemala) Año 1, no. 6. (Noviembre a Diciembre de 2004).

CALDERÓN MORALES, **Hugo H. Derecho administrativo II**. Guatemala: Ed. Montana impresos. Guatemala, 2000.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 9a. ed.; actualizada a 1997. Talleres de impresiones gráficas. Guatemala, 1997.

CHICAS HERNÁNDEZ, Raúl Antonio. **Apuntes de derecho administrativo**. (Colección Textos Jurídicos) Departamento de publicaciones Facultad ciencias económicas. USAC. Guatemala, 1994

**Creadas nuevas direcciones para ampliar fiscalización**. Pág. 3. El auditor, órgano informativo de la contraloría general de cuentas. (Guatemala) Año 1, No. 7. (enero a febrero de 2005).

**Diccionario de la Real academia española**. Lengua española. España: 21ª. ed.; Ed. Espasa Calpe S.A. Madrid, 1992.

**Diccionario jurídico espasa lex siglo XXI**. España: Ed. Espasa Calpe S.A. Madrid, 1998.

ENTRENA CUESTA, Rafael. **Curso de derecho administrativo**. 11ª. ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1995.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Servicios públicos municipales**. México: Ed. Punto gráfico. México, 2002.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, S.A. México, 1989.

GARCIA, Esbín. **Multisectorial sigue sin hallar soluciones**. Pág. 5. Prensa Libre (Guatemala) Año XLIX no. 15,927 (jueves 08 de Junio 2000).

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los servicios públicos**. Guatemala: Ed. Universitaria, universidad de San Carlos de Guatemala. USAC. Guatemala, 1999.

OSSORIO Y FLORIT, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Ed. Heliasta, Buenos aires, Argentina, 1981.

RAMÍREZ E, Alberto. **Autoridades discutirán crisis del transporte**. Pág. 3. Prensa Libre (Guatemala) Año L no. 16,066 (lunes 25 de Octubre de 2004).

RAMÍREZ, Alberto. **Con Subsidio detienen alza de transporte urbano de la capital**. Pág. 2. Prensa Libre (Guatemala) Año LIV no. 17,513. (miércoles 27 de octubre de 2004).

RODRÍGUEZ, Luisa. **Transporte una brasa caliente**. Pág. 3. Prensa Libre (Guatemala) Año XLIX no. 15,799. (lunes 24 de abril de 2000).

SANDOVAL, Julieta y Danilo Valladares. **Finanzas sin fondos**. Pág. 3. Prensa Libre (Guatemala) Año XLIX no. 15,894. (sábado 06 de Mayo de 2000).

**Sociedad apoya a la CGC en auditoria social**. Pág. 3. El auditor, órgano informativo de la contraloría general de cuentas. (Guatemala) Año 1, no. 8. (marzo a abril 2005).

VARGAS, Getulio, Fundación. **Proyectos de transportes planificación e implementación**. Ed. Limusa. México, 1982.

VÁSQUEZ, Byron Rolando. **Gobierno ofrece Q28 millones de subsidio al transporte urbano**. Pág. 3. Diario de centroamérica (Guatemala) Año CXXV no. 36,297 (martes 26 de Octubre de 2004).

VALLADARES, Danilo. **En vigencia el alza**. Pág. 3. Prensa Libre (Guatemala) Año XLIX no. 15,883. (lunes 24 de abril de 2000).

VALLADARES, Danilo. **Multisectorial sigue sin hallar soluciones**. Pág. 5. Prensa Libre (Guatemala) Año XLIX no. 15,927 (jueves 08 de junio de 2000).

VELÁSQUEZ CARRERA, Eduardo Antonio y Julio César Contreras. **Problemática del transporte urbano**. Centro de estudios urbanos y regionales (CEUR). Guatemala 1998.

### **Legislación:**

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

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

**Ley de contrataciones del Estado.** Presidente de la República de Guatemala, Decreto número 57-92. 21 de octubre de 1992.

**Ley general de telecomunicaciones.** Congreso de la República, Decreto número 94-96. 18 de noviembre de 1996.

**Ley de fomento al transporte de la Ciudad Capital y Áreas de influencia urbana.** Congreso de la República, Decreto número 106-96. 1996.

**Ley orgánica de la superintendencia de administración tributaria.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 1-98. 11 de febrero de 1998.

**Ley general de descentralización.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 14-2002. 10 de mayo de 2002.

**Reglamento de la ley de contrataciones del Estado.** Presidente de la República. Acuerdo Gubernativo 1,056-92. 22 de diciembre de 1992.

**Reglamento de tránsito.** Organismo ejecutivo, Ministerio de Gobernación, Acuerdo Gubernativo número 273-98. 28 de mayo de 1998.

**Decreto número 42-74.** Congreso de la República de Guatemala. 1974.

**Decreto número 27-78.** Congreso de la República de Guatemala. 1978.

**Decreto número 65-78.** Congreso de la República de Guatemala. 1978.

**Decreto número 82-78.** Congreso de la República de Guatemala. 1978.

**Decreto número 42-80.** Congreso de la República de Guatemala. 1980.

**Decreto número 56-80.** Congreso de la República de Guatemala. 1980.

**Decreto-Ley 59-82.** Presidente de la República de Guatemala. 1982.

**Decreto número 70-86.** Congreso de la República de Guatemala. 1986.

**Decreto número 52-87.** Congreso de la República de Guatemala. 1987.

**Consulta Electrónica:**

Prensa libre.com económicas. **Precios del petróleo se mantienen estables.**

Página : <http://www.adital.org.br/site/noticia.asp?=ES&cod=16466>