

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



**LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DE TRÁNSITO PARA
REGULAR LOS VEHÍCULOS DE TRES RUEDAS COMO MEDIO DE
TRANSPORTE PÚBLICO**

MARIO ALFONSO JIMÉNEZ BOTEÓ

GUATEMALA, AGOSTO DE 2008

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

**LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DE TRÁNSITO PARA
REGULAR LOS VEHÍCULOS DE TRES RUEDAS COMO MEDIO DE
TRANSPORTE PÚBLICO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MARIO ALFONSO JIMÉNEZ BOTEQ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, agosto de 2008.

**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. Hector Mauricio Ortega Pantoja
VOCAL V:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Luis Alfredo González Ramila
Vocal:	Lic. Gerardo Prado
Secretario:	Lic. Oscar Mauricio Villalta González

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Julio César Zenteno Barillas
Vocal:	Licda. Crista Ruiz de Juárez
Secretaria:	Licda. Ángela Aída Solares Fernández

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

LIC. JULIAN OSVALDO SAMAYOA MORALES
6ª. Av. 11-43 zona 1, Edificio Panam No. 204,
Guatemala, Guatemala.
Teléfono: 2220-3035



Licenciado: Marco Tulio Castillo Lutín,
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis,
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,
Universidad de San Carlos de Guatemala.

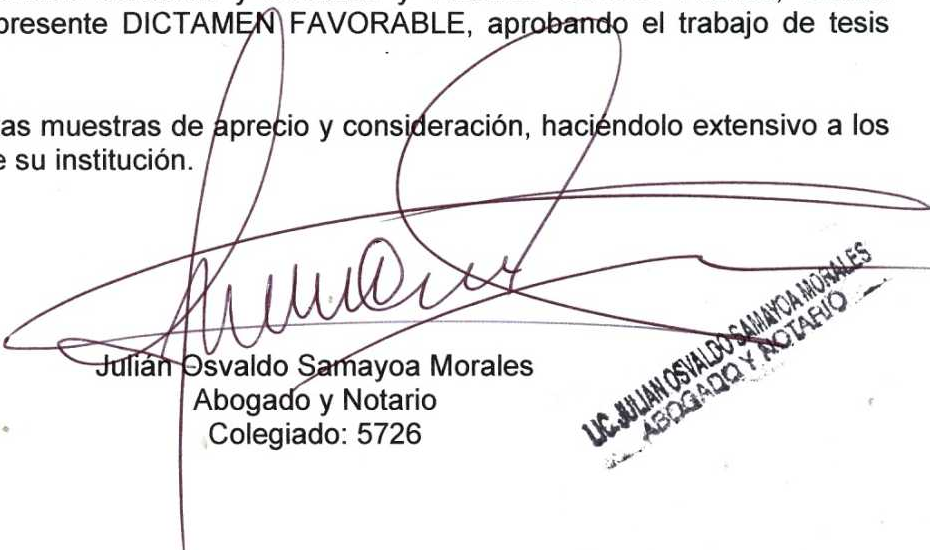
Estimado Licenciado:

Para el debido cumplimiento a lo ordenado por esa Unidad de Asesoría de Tesis, con fecha dieciocho de febrero del año dos mil ocho, he procedido a asesorar el trabajo de tesis del Bachiller: MARIO ALFONSO JIMÉNEZ BOTEQ, el cual fue intitulado "LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DE TRÁNSITO PARA REGULAR LOS VEHÍCULOS DE TRES RUEDAS COMO MEDIO DE TRANSPORTE PÚBLICO".

El tema desarrollado por el bachiller: MARIO ALFONSO JIMÉNEZ BOTEQ, reviste de importancia en nuestro país donde el crecimiento acelerado de la población y las circunstancias económicas obligan a las personas de escasos recursos a la utilización de un medio de transporte que brinde economía, agilidad y rapidez en la locomoción al usuario. En el caso concreto de la presente investigación, se realiza un acercamiento a las normas jurídicas y realidad en materia de transporte en Guatemala, pero en especial de la ciudad de Antigua Guatemala.

En definitiva, el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva; la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones y recomendaciones, bibliografía utilizada, son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación, es por ello que al haberse cumplido con los requerimientos establecidos en el artículo 32 del Normativo para la Elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, resulta procedente dar el presente DICTAMEN FAVORABLE, aprobando el trabajo de tesis asesorado.

Reciba mis más altas muestras de aprecio y consideración, haciéndolo extensivo a los demás miembros de su institución.


Julián Osvaldo Samayoa Morales
Abogado y Notario
Colegiado: 5726

LIC. JULIAN OSVALDO SAMAYOA MORALES
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, C.A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, seis de marzo de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a) LICENCIADO (A) MARISOL MORALES CHEW, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante MARIO ALFONSO JIMÉNEZ BOTEQ, Intitulado: "LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DE TRÁNSITO PARA REGULAR LOS VEHÍCULOS DE TRES RUEDAS COMO MEDIO DE TRANSPORTE PÚBLICO".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para el Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
MTCL/sllh



Licda. MARISOL MORALES CHEW.
5ª. Av. 11-70 zona 1, Of. 4E Edificio Herrera. Teléfonos: 22381503 y 22382187



Guatemala, 4 de abril de 2008.

Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín.
Coordinador de la unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Su Despacho.

Licenciado Castillo Lutín:

Respetuosamente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, por resolución de fecha seis de marzo de dos mil ocho, se me designó revisora del trabajo de tesis del bachiller MARIO ALFONSO JIMÉNEZ BOTELO, intitulado: "LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DE TRÁNSITO PARA REGULAR LOS VEHÍCULOS DE TRES RUEDAS COMO MEDIO DE TRANSPORTE PÚBLICO".

El contenido del trabajo de tesis referido, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva; la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones, recomendaciones y bibliografía utilizadas, son congruentes con los temas desarrollados en la investigación; para ello, se procedió a realizar las recomendaciones y correcciones necesarias, y habiéndose cumplido los requisitos que establece el artículo 32 del Normativo para la Elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, emito DICTAMEN FAVORABLE, recomendando se continúe con el trámite de conformidad con la ley.

Atentamente:

Licda. Marisol Morales Chew
Abogada y Notaria
Colegiada activa No. 3985

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12 GUATEMALA, C. A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, treinta de abril del año dos mil ocho.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante MARIO ALFONSO JIMÉNEZ BOTEQ, Titulado LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DE TRÁNSITO PARA REGULAR LOS VEHÍCULOS DE TRES RUEDAS COMO MEDIO DE TRANSPORTE PÚBLICO Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.

MTCL/sllh



DEDICATORIA

- A DIOS: Mi padre que desde el cielo ilumina mi vida, fuente de amor y sabiduría.
- A MIS PADRES: Alfonso Romualdo Jiménez Pérez y Orlamaría Dianeth Boteo Alfaro de Jiménez, por guiarme con amor y comprensión.
- A MI HERMANO: Jonatan por su cariño, apoyo y confianza, que esto sea un ejemplo para él y motivo de superación.
- A MIS ABUELOS: Marta Alfaro Gómez y Alfonso Audencio Jiménez por sus sabios consejos y cariño otorgado.
- A MIS TÍOS Y TÍAS: Por el ejemplo que con su propia vida, me han mostrado.
- A MIS PRIMOS Y PRIMAS: Por los momentos compartidos.
- A MIS AMIGOS Y AMIGAS: Por la confianza y apoyo brindados, en especial a Alejandro, Jorge, Mayling, y Kaby.
- A MI UNIVERSIDAD: Por la enseñanza y conocimiento adquiridos durante mi estadía en sus salones.
- A MI FACULTAD: Por inculcar en mí, el respeto a la ley y la lucha por la justicia.
- A MIS CATEDRÁTICOS: Por haberme compartido sus conocimientos, los cuales fueron indispensables para alcanzar esta meta.

ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. La ley.....	1
1.1. Antecedentes históricos.....	1
1.2. Definición.....	2
1.3. Carácter formal y material de la ley.....	5
1.4. Características de la ley.....	6
1.4.1. Generalidad de la ley.....	7
1.4.2. Novedad de la ley.....	8
1.5. El proceso legislativo guatemalteco.....	8
1.5.1. Iniciativa.....	10
1.5.2. Discusión.....	12
1.5.3. Aprobación.....	12
1.5.4. Sanción.....	13
1.5.5. Publicación.....	14
1.5.6. Iniciación de la vigencia.....	14

CAPÍTULO II

2. El reglamento.....	19
2.1. Generalidades.....	19
2.2. Fundamento.....	19
2.3. Definición.....	20
2.4. Naturaleza jurídica.....	23
2.5. Características de los reglamentos.....	23
2.6. Elementos para el concepto de reglamento.....	24
2.7. Clasificación de los reglamentos.....	24

	Pág.
2.8. Las circulares, instrucciones de servicios y reglamentos de organización.....	28
2.9. Diferencias entre el reglamento y la ley.....	29

CAPÍTULO III

3. El servicio público.....	31
3.1. Origen de la idea del servicio público.....	31
3.2. Principales vertientes teóricas de la noción de servicio público.....	31
3.3. Generalidades del servicio público.....	33
3.4. Elementos del servicio público.....	35
3.5. Definición de servicio público.....	36
3.6. Características del servicio público.....	36
3.7. Otros presuntos caracteres esenciales del servicio público.....	39
3.8. El poder de policía.....	41
3.9. Clasificación de los servicios públicos.....	41
3.10. La remuneración al prestador del servicio público.....	43
3.11. El servicio público municipal.....	43

CAPÍTULO IV

4. Concesiones.....	53
4.1. La concesión del servicio público.....	53
4.2. Naturaleza jurídica de la concesión del servicio público.....	55
4.3. Otorgamiento de concesiones en Guatemala.....	55
4.4. Elementos de la concesión del servicio público.....	56
4.5. Extinción de la concesión del servicio público.....	62
4.6. Otras causas de extinción de la concesión.....	64
4.7. Control y vigilancia de los servicios públicos municipales.....	65

CAPÍTULO V

5. El transporte público.....	67
5.1. Definición.....	67
5.2. Clasificación del transporte.....	67
5.3. El transporte colectivo en la división del servicio público.....	68
5.4. El contrato de transporte.....	70
5.5. Los vehículos de tres ruedas	72
5.6. Breve análisis del Decreto número132-96 Ley de Tránsito.....	74
5.7. Autoridad encargada del control y supervisión de los vehículos de tres ruedas.....	76
5.8. Necesidad de reformar la Ley de Tránsito para regular los vehículos de tres ruedas como medio de transporte público.....	78
CONCLUSIONES.....	85
RECOMENDACIONES.....	87
ANEXO.....	89
BIBLIOGRAFÍA.....	95

INTRODUCCIÓN

La crisis económica y social del país nos compromete aún más en la búsqueda de alternativas y soluciones inmediatas, para que la mayoría de habitantes del territorio guatemalteco podamos acceder a condiciones mínimas de supervivencia, con el fin de hacer uso de la libertad de locomoción, constitucionalmente establecida, en beneficio de nuestras actividades rutinarias.

El transporte público terrestre organizado existe, tanto en los departamentos como en los municipios, el cual es informal y entre ellos se destaca el servicio prestado por los vehículos de tres ruedas, popularmente denominados “mototaxis” o “tuk tuk”.

La hipótesis desarrollada en la presente tesis, trata sobre la falta de regulación de los vehículos de tres ruedas en la Ley de Tránsito, Decreto Número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, lo cual crea un vacío legal que impide tener un mejor control por parte de las autoridades municipales. Esto, debido a que no cuentan con las herramientas legales necesarias para la autorización de este servicio; por lo que pretendemos con este proyecto, dotar de herramientas jurídicas para que se proceda a la homologación e institucionalización del servicio público, en la modalidad de mototaxi, en todos aquellos municipios que la Municipalidad considere necesario, ante la ausencia de un servicio de transporte público eficiente, que carece de una logística adecuada para satisfacer esta necesidad.

En el transcurso de la presente investigación, se han alcanzado los objetivos inicialmente planteados, en cuanto a: Determinar los inconvenientes que se derivan de la falta de regulación de los vehículos de tres ruedas, como medio de transporte público, en la Ley de Tránsito. Definir qué son los vehículos de tres ruedas. Establecer sus características, las ventajas y desventajas que representan para los particulares su utilización en la ciudad de la Antigua Guatemala. Y, por último, determinar los mecanismos de protección que deben establecerse para otorgarle seguridad al usuario.

En la elaboración de este trabajo se utilizó el método analítico, para determinar como objetivo principal los motivos que inspiran a regular los vehículos de tres ruedas, como medio de transporte público, en el Decreto Número 182-96 del Congreso de la República, Ley de Tránsito; asimismo, el método deductivo, y la técnica bibliográfica.

Este análisis se divide en cinco capítulos: el primero versa sobre la ley, sus antecedentes, definición, características; así como el proceso legislativo aplicable en Guatemala; en el segundo, se explica concerniente al reglamento, sus generalidades, naturaleza jurídica, características y elementos, culminando con las diferencias que existen entre la ley y el reglamento; en el tercero, se desarrolla lo relacionado al servicio público, su origen, sus principales vertientes, elementos, características y clasificación, y el servicio público municipal. El cuarto capítulo contiene lo relativo a la concesión del servicio público, su otorgamiento en Guatemala, sus elementos, extinción y el control y vigilancia de los servicios públicos municipales. El quinto, que trata sobre el transporte público, el contrato de transporte, haciendo énfasis en los vehículos de tres ruedas, las ventajas y desventajas de su utilización, así como un breve análisis del Decreto Número 132-96 del Congreso de la República, Ley de Tránsito, la autoridad encargada del control y supervisión de esos vehículos, finalizando con la exposición de motivos que originan la necesidad de reformar la Ley de Tránsito para regular los vehículos de tres ruedas como medio de transporte público.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, y en el entendido que el mototaxi es un vehículo utilizado para uso de transporte público, el cual constituye una opción para nuestras regiones y no una competencia del transporte organizado, ya que este tipo de vehículos atiende otros segmentos de la población, determinando condiciones de equidad y economía para las personas de escasos recursos.

Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO I

1. La ley

1.1. Antecedentes históricos.

En Guatemala encontramos la evolución del sistema jurídico en: Derecho precolombino: en monumentos arqueológicos, escultóricos y pictóricos de mayas y descendientes, de donde se deduce que su sistema de gobierno era teocrático (poder de la divinidad); en la época colonial: en documentos como "La recopilación de las leyes de las Indias" (Derecho Indiano); en época post-independiente: distintas constituciones: (Const. Federal de 1824: gobierno federal para las 5 repúblicas; constitución del Estado de Guatemala de 1825 limitó la soberanía del Estado subordinándolo al pacto de Unión de la Federación de Centro América.; Acta Constitutiva de la República de Guatemala de 1851; la Ley Constitutiva de la República de Guatemala de 1879; Constitución Política de la República de Centro América de 1921 (gobierno federal de Guatemala, Honduras y El Salvador); Constitución de Guatemala de 1945, 1956, 1965 y 1985.

De acuerdo con García Máynez se le denomina derecho histórico "a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.), que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes".¹

Los diez mandamientos, las siete partidas del derecho romano, el código de Hammurabí, las leyes de Indias, el acta de la independencia de Guatemala, el Popol Vuh, todas las constituciones derogadas y en general toda norma o conjunto de normas jurídicas derogadas constituyen fuentes de derecho, sólo que algunos autores le apellidan de conocimiento, es decir de referencia y que de manera alguna pueden en

¹ García Máynez, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**, pág. 51.

un momento determinado tomarse como base para la producción actual de normas jurídicas.

1.2. Definición.

La ley (del latín *lex, legis*) es una norma jurídica dictada por el legislador. Es decir, un precepto establecido por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia, y para el bien de los gobernados.

Las leyes son delimitadoras del libre albedrío de las personas dentro de la sociedad. Se puede decir que la ley es el control externo que existe para la conducta humana, en pocas palabras, las normas que rigen nuestra conducta social. Constituye una de las fuentes del derecho, actualmente considerada como la principal, que para ser expedida, requiere de autoridad competente, o sea, el órgano legislativo.

Existen varias definiciones sobre su significado, pero dentro de las más importantes sobresalen las siguientes:

Para el autor Oliván López: “Esta concepción de ley, como fuente por excelencia del Derecho, arranca de la misma Constitución de los Estados modernos, con los procesos revolucionarios de fines de siglo XVIII. Ya Rousseau, sostenía que la ley, como manifestación del a voluntad general, debiera ser la fuente única en el ordenamiento jurídico. Y el principio de división de poderes confiere la facultad de elaborarla a uno de los poderes propios del Estado: El Organismo Legislativo.

Hoy podemos decir que la ley es la norma estatal de rango superior y preferente dictada con el máximo de solemnidades por la autoridad y órgano a quienes se reserva su competencia”.²

² Oliván López, Fernando. **Introducción al derecho**, pág. 74.

El autor mexicano Moto Salazar, expresa con relación a la ley lo siguiente: “la norma de Derecho dictada, promulgada y sancionada por la autoridad pública, aún sin el consentimiento de los individuos, y que tiene como finalidad el encauzamiento de la actividad social hacia el bien común”.³

Para García Oviedo: “Es ley en sentido lato todo precepto jurídico, sea cual fuere la autoridad de quien emane, la forma de que revista y el contenido que lo integre.” Para Villegas Basavilbaso, la ley considerándola en sentido amplio, “es la forma más reflexiva de la producción de Derecho. Es una categoría histórica, porque está condicionada por el predominio de determinadas formas estatales”.

Pacheco, establece varias definiciones que de la ley se han elaborado y menciona: según Aristóteles la ley es el común consentimiento de la ciudad.

Para San Agustín, la ley es el derecho que se contiene en aquel escrito que ha sido expuesto al pueblo para que lo observe.

Santo Tomás de Aquino la define como una prescripción de la razón, en orden al bien común, promulgada por aquel que tiene el cuidado de la comunidad.

El jurista francés Marcel Planiol la define como una regla social obligatoria, establecida con carácter permanente por la autoridad pública y sancionada por la fuerza.

Giorgio del Vecchio considera que “la ley es el pensamiento jurídico deliberado y consciente, expresado por órganos adecuados, que presentan la voluntad de una multitud asociada. La ley es, pues, el pronunciamiento solemne del Derecho, la

³ Moto Salazar, Efraín. **Elementos de derecho**, pág. 39.

expresión racional del mismo. Sólo en esta forma alcanza la más alta perfección la elaboración técnica del Derecho.”⁴

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, la Ley del Organismo Judicial establece acerca de la interpretación de la ley lo siguiente: “Artículo 10. Las normas se interpretarán conforme a su texto según el sentido propio de sus palabras, a su contexto y de acuerdo con las disposiciones constitucionales. Cuando una ley es clara, no se desatenderá su tenor literal con el pretexto de consultar su espíritu.

El conjunto de una ley servirá para ilustrar el contenido de cada una de sus partes, pero los pasajes de la misma, se podrán aclarar, atendiendo el orden siguiente:

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

La ley es la fuente más importante del Derecho Administrativo, desde el punto de vista de la competencia administrativa, pues sólo la ley puede otorgarla a los órganos administrativos

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

En el Derecho Administrativo la norma jurídica reviste forma y matices variados. Los preceptos a veces emanan del Organismo Legislativo y otras de la propia

⁴ Del Vechio, Giorgio. **Filosofía del derecho**, pág. 370.

administración, aunque en este caso no creando situaciones de derecho u otorgando competencia administrativa. En ocasiones, estos últimos tienen carácter general o bien deciden sobre situaciones particulares. Importa pues delimitar lo que para esta rama jurídica tiene, como su fuente, carácter de ley.

1.3. Carácter formal y material de la ley.

La ley como fuente formal del Derecho Administrativo, de esto se deriva el principio de legalidad, cuando definimos la función administrativa, señalamos como primer elemento, que se realiza bajo un orden jurídico, esto es, dentro de lo que dispone la ley.

En el Derecho Administrativo, tiene importancia fundamental el principio de legalidad, conforme al cual los órganos del Estado sólo pueden realizar aquellas atribuciones que les estén expresamente señaladas en la ley, y no puede ni siquiera bajo el propósito de servir a la colectividad, actuar fuera de lo que la ley les ordene. Se trata de una garantía individual, que protege al ciudadano, para evitar posibles abusos de autoridad; resultando así, un criterio opuesto al que se aplica a la conducta de los particulares, entre los cuales, se estima que todo lo no prohibido está permitido. Es bien sabido que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, el principio de que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior, tiene en todos los Estados un carácter casi absoluto, pues salvo el caso de la facultad discrecional, en ningún otro, por ningún motivo, es posible hacer excepciones a este principio fundamental.

Conforme a todo lo anterior, resulta incontrovertible, que la ley en su aspecto formal, es la fuente principal del Derecho Administrativo; y que solo es ley aquello que dispone el órgano al que corresponden las funciones legislativas del Estado, y no pueden serlo las decisiones de otros órganos estatales a los que no están atribuidas específicamente dichas funciones.

Para Villegas Basavilbaso, ley en sentido formal es toda disposición emanada del Órgano Legislativo, cualquiera que sea el carácter y el objeto de la misma, o lo que es lo mismo, el acto formal del Estado que ha recorrido la vía legislativa establecida por la Constitución”, asimismo, Garrido Falla menciona que: “la aplicación del criterio formal nos conduce a concebir la ley como acto emanado del Poder Legislativo”.

En su aspecto material García Oviedo determina lo siguiente “ley –en sentido material- es todo acto enmarcado del Estado que contenga una regla de derecho objetivo”.

La delegación de facultades extraordinarias para legislar ha sido considerada, en ocasiones, como una excepción al principio de legalidad en su aspecto formal, puesto que se establece la hipótesis de que un órgano diverso al Congreso de la República expida leyes.

La distinción entre la ley formal y la ley material ha originado diversos criterios, ya que hay autores que consideran que en la estimación de la ley debe imperar su concepto formal en tanto que ley, si se atiende tan sólo a su aspecto formal puede quedar excluida como fuente jurídica, si no contiene una regla de derecho, puesto que de no ser así, su contenido es irrelevante como acto normativo.

En sí, se trata de dos concepciones esencialmente diferentes; el aspecto material es el fondo y el formal el modo en que se realiza una declaración de voluntad por el Órgano Legislativo lo que hace que se haya considerado esencial el punto de vista material como expresión que es de la regla de derecho.

1.4. Características de la ley.

Toda ley para que lo sea debe ser una norma jurídica con las siguientes características:

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

1.4.1. Generalidad de la ley.

Para la mayoría de los tratadistas la generalidad es una característica esencial de la ley, es decir, que el precepto se dicta no para un caso específico, sino para todas las situaciones idénticas que puedan presentarse, esto es, la norma se estatuye impersonalmente. Así tenemos que lo constituye la virtud protectriz de la ley en su misma concepción, no estatuye para un interés particular, sino para un interés común, no con respecto a un individuo aislado, sino con respecto a todos. La actividad primaria del Estado es la legislación de reglas generales que determinan las relaciones de los particulares con el Estado y también las relaciones de los ciudadanos entre sí, otros autores consideran que “el derecho, como regla de convivencia social, significa orden, igualdad, capacidad de engendrar derechos subjetivos, lo que requiere generalidad en la regla.

Lo anterior significa que nunca puede estar limitada o circunscrita a casos individuales o especiales sino que debe aplicarse a cualquier persona que se encuentre en los presupuestos de su contenido durante su vigencia.

En definitiva, puede afirmarse que la generalidad es una de las características esenciales de la ley.

1.4.2. Novedad de la ley.

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

La ley en sentido material no implica necesariamente una regla general aplicable a un número determinado de casos semejantes, sin duda, es la función natural del Derecho establecer reglas de un género, aplicable a todos los casos en los cuales ciertos hechos vienen a repetirse, pero esta propiedad de la ley no tiene un carácter esencial. Existe la posibilidad de que en ciertas circunstancias se establezca un principio o un conjunto de principios para un hecho.

Según Jellineck mencionado por Garcini, “ley en sentido material, es toda disposición que crea un derecho nuevo que establece para el Estado o para los particulares, derechos y obligaciones, no comprendidos en el orden jurídico existente.”⁵

1.5. El proceso legislativo guatemalteco.

Existe un procedimiento legal mediante el cual una iniciativa llega a ser aprobada por el poder u organismo encargado de la emisión de leyes dentro de un estado determinado; el cual es denominado proceso legislativo.

⁵ Garcini Guerra, Héctor. **Derecho administrativo**, pág. 76.

“El proceso legislativo es el conjunto de actos encaminados a la creación de la ley”.⁶

Para que la ley sea considerada como regla de observancia general es necesario que se manifiesten diversas etapas las cuales son:

- Iniciativa,
- Discusión,
- Aprobación,
- Sanción,
- Publicación, e
- Iniciación de la vigencia.

Es pues en el Estado de Derecho o Estado Constitucional donde se cumplen con los pasos anteriores por medio de uno de los tres poderes, el Organismo Legislativo o Congreso de la República.

En Guatemala, la potestad de legislar corresponde al Congreso de la República (potestad legislativa). Una de sus atribuciones es: decretar, reformar y derogar las leyes.

En el sistema positivista imperante en Guatemala además para que sea válida debe seguirse para su creación un proceso establecido por la Constitución. Se dispone que la ley deba ser decretada, reformada y derogada por el Organismo Legislativo; aunque debe considerarse que también el Ejecutivo interviene en los pasos finales de su aprobación, haciendo de ella una verdadera emanación del poder público del Estado.

⁶ Péreznieta Castro, Leonel. **Introducción al estudio del derecho**, pág. 144.

Los pasos a seguirse en su elaboración están estipulados en los Artículos 174 al 180 de la Constitución de la República y en los Artículos 109 al 133 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, los cuales explicamos a continuación:

1.5.1. Iniciativa.

Es el acto por el cual un proyecto de ley es presentado a la consideración del Organismo Legislativo por los órganos del Estado debidamente facultados para ello.

De conformidad con lo que regula el Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala, tienen iniciativa para la formación de leyes:

- Los Diputados al Congreso de la República;
- El Organismo Ejecutivo;
- La Corte Suprema de Justicia;
- La Universidad de San Carlos; y
- Tribunal Supremo Electoral.

Asimismo el Artículo 274 del referido ordenamiento fundamental regula: Tienen iniciativa para proponer reformas a la Constitución:

- El Presidente de la República en Consejo de Ministros;
- Diez o más diputados al Congreso de la República;
- La Corte de Constitucionalidad; y
- El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.

Según el Artículo 176 de de nuestra carta magna, y la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo, para la presentación de una iniciativa de ley debe observarse el siguiente procedimiento:

- De la forma de presentación:

El proyecto de ley debe ser redactado en forma de decreto con exposición de motivos, estudios técnicos, si fuere necesario, y la documentación que la justifiquen, se presenta ante la Secretaría del Congreso.

Una vez presentado el proyecto de ley, el mismo se debe incluir dentro de los puntos de agenda de la sesión del pleno del Congreso.

- Lectura.

Incluida la agenda de la sesión, el Secretario debe leer en el pleno la iniciativa de ley.

Una vez leída la iniciativa, el diputado ponente o el representante del organismo o institución que la presentó, tiene el derecho de exponer ante el pleno del Congreso, los motivos de la iniciativa, sin que ningún otro diputado pueda intervenir.

Acto seguido, el pleno del Congreso tiene la facultad de enviarlo a la comisión que corresponda para que emita dictamen, o bien obviar este requisito y entrar en forma directa a su discusión.

- Dictamen de la Comisión.

Si como resultado de su trabajo la comisión emite dictamen favorable, pasa de regreso a la secretaría del Congreso para que sea sometido a discusión del pleno el contenido del dictamen y el proyecto de ley.

Vuelto al pleno del Congreso de la República el dictamen favorable y el proyecto de ley se someterán ambos a su consideración.

Tanto en éste como en el caso de que se hubiese obviado el requisito del dictamen de la comisión, el sometimiento al pleno del proyecto de ley en esta fase implica su admisión.

1.5.2. Discusión.

Es el acto por el cual el Organismo Legislativo delibera acerca de los proyectos presentados, discutiendo sobre la conveniencia de aprobarlos o no.

En nuestra constitución, el Artículo 176 establece que admitido un proyecto de ley se pondrá a discusión en tres sesiones diferentes celebradas en distintos días, y no podrá votarse hasta que se tenga bien discutido en la tercera sesión.

Se exceptúan del procedimiento establecido, aquellos casos en que el Congreso declare un proyecto de urgencia nacional con el voto favorable de las dos terceras partes o más del número total de diputados que lo integran.

1.5.3. Aprobación.

Tras discutir el proyecto de ley, el Organismo Legislativo lo somete a votación, la cual puede ser:

- Votación breve o sencilla (levantando la mano),
- Votación nominal (por lista),
- Votación por cédula (secreta).

Para aprobarlo se debe contar con el voto favorable de la mayoría absoluta (mitad más uno) de los miembros que integran el Congreso, salvo casos especiales de la Constitución Política que establezca un número especial.

Una vez aprobado el proyecto de ley, la junta directiva del Congreso deberá enviarlo en un plazo no mayor de diez días al Organismo Ejecutivo para su sanción, promulgación.

1.5.4. Sanción.

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

La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por el Congreso. El presidente puede negar la sanción de un proyecto de ley, a través del veto.

- El veto.

El derecho del veto implica que el Presidente de la República dentro de los quince días de recibido el decreto, y previo acuerdo en Consejo de Ministros, el Presidente de la República puede devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes.

Para el efecto, el Artículo 178 de la carta magna regula: “Dentro de los quince días de recibido el decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente de la república podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en el ejercicio de su derecho de veto. Las leyes no podrán ser vetadas parcialmente. Si el Organismo Ejecutivo no devolviera el decreto dentro de los quince días contados desde la fecha de su recepción, se tendrá por sancionado y deberá promulgarse como ley dentro de los ocho días siguientes. En el caso de que el Congreso clausurare sus sesiones antes de que expire el plazo en que puede

ejercitarse el veto, el Ejecutivo deberá devolver el decreto dentro de los ocho días de sesiones ordinarias del período siguientes”.

- Promulgación.

Es el reconocimiento solemne por el Ejecutivo de que un proyecto de ley ha sido aprobado conforme el proceso legislador establecido por la Constitución y que, por consiguiente, debe ser obedecida; por lo tanto la promulgación de la ley equivale a la orden oficial de que la misma sea publicada por el órgano correspondiente y cumplida por las personas que deban quedar sujetas a la misma.

1.5.5. Publicación.

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

1.5.6. Iniciación de la vigencia.

Al tenor de lo que regula el Artículo 6 de la Ley del Organismo Judicial: “La ley empieza a regir ocho días después (vacatio legis) de su publicación en el diario oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación”.

- Sistemas de iniciación de la vigencia
 - ✓ Sistema sucesivo: la ley entra en vigor por espacios geográficos parciales dentro del territorio de un Estado;

- ✓ Sistema sincrónico: la ley empieza a regir en todo el territorio del Estado, después de extinguida la vacatio legis. Este es el sistema que se aplica en Guatemala.

- Clases de vigencia
 - ✓ Determinada: esta se produce cuando en la misma ley se estipula la fecha, el período o lapso que la misma estará en vigor. Ejemplo, las normas individualizadas, como contratos, declaraciones de voluntad unilateral, sentencias judiciales y los decretos que dicta el Estado en el ejercicio de las facultades que le otorga la Constitución Política en su Artículo 138, en casos de invasión del territorio, perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública podrá cesar la plena vigencia de los derechos a que se refieren los Artículos 5º, 6º, 9º, 26, 33, primer párrafo del Artículo 35, segundo párrafo del Artículo 38 y segundo párrafo del Artículo 116.

 - ✓ Indeterminada: esta se produce cuando en la ley que se declara de observancia obligatoria, no se establece la vigencia de la misma. Ejemplo de ella, lo encontramos en casi todas las normas constitucionales, ordinarias y reglamentarias, ya que como vimos, a excepción de las constitucionales, cuando se limitan los derechos constitucionales y las normas de carácter individualizado que tienen un período de duración determinado.

- Fin de la vigencia de la ley.

Doctrinariamente existen diferencias entre abrogación y derogación; ya que la primera es la supresión o anulación total de la ley, mientras que la segunda es la anulación parcial de la ley o sea lo que se conoce como reforma de la ley. A este respecto se refiere el autor Moto Salazar "Por abrogación, se debe entender, quitar a la

totalidad de la ley su fuerza obligatoria. Ejemplo: cuando el Código Civil substituye a otro anterior. Por derogación se entiende suprimir solamente algunos preceptos de la ley. Ejemplo, cuando se suprime un determinado artículo de la Constitución para substituirlo por otro nuevo”.⁷

En el foro guatemalteco se utiliza la palabra derogación para indicar que la ley se suprime, ya sea parcial o totalmente, por ejemplo: La Ley del Organismo Judicial en su Artículo ocho establece: “Las leyes se derogan por leyes posteriores: a) por declaración expresa de las nuevas leyes; b) parcialmente por incompatibilidad de disposiciones contenidas en las leyes nuevas con las precedentes; c) totalmente porque la nueva ley regule, por completo, la materia considerada por la ley anterior; d) total o parcialmente, por declaración de inconstitucionalidad, dictada en sentencia firme por la Corte de Constitucionalidad. Por el hecho de la derogación de una ley no se recobran vigencia las que ésta hubiere derogado”.

Por su parte el Artículo 22 de las disposiciones transitorias y finales de la Constitución Política de la República establece: “Se derogan todas las constituciones de la República de Guatemala y reformas constitucionales decretadas con anterioridad a la presente, así como cualesquiera leyes y disposiciones que hubiesen surtido iguales efectos”.

La abrogatoria o derogatoria puede ser tácita o expresa: es tácita, cuando en el cuerpo de la nueva ley nos indica que esta derogando otra norma, pero la nueva ley esta regulando por completo lo mismo que regulaba la ley anterior o por incompatibilidad de la nueva ley con la precedente.

Las leyes que, por la materia que regulan son de contenido administrativo forman parte del ordenamiento jurídico del país y por lo tanto también les es aplicable todo lo establecido. Existen multitud de leyes con este tipo de contenido que regulan las más

⁷ Moto, **Ob. Cit**; pág. 51.

diversas materias en las que se ve involucrada la administración pública y su actuar. En materia administrativa, el Organismo Legislativo utiliza sus facultades para regular diferentes aspectos de la administración pública dando lugar a la existencia de distintos tipos de leyes. Así, existen:

- Leyes orgánicas: que tienen como cometido estructurar los diferentes órganos de la administración;
- Leyes reglamentarias: que se emiten para regular aspectos específicos del actuar administrativo y de los derechos y obligaciones tanto de la administración como de los administrados.

CAPÍTULO II

2. El reglamento

2.1. Generalidades.

El Reglamento es otra fuente formal y directa del Derecho Administrativo. Cuantitativamente, es la más importante y cualitativamente, la mayor de las veces, la más técnica.

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

Son actos de legislación, pero no con el mismo valor que la ley, aunque sí con sus caracteres de generalidad, impersonalidad y obligatoriedad. De ellos se puede afirmar que orgánicamente son actos de la administración pública pero materialmente son actos – reglas, o sea que implican la creación de normas jurídicas, pero que no tienen el mismo valor jerárquico ni formal que la ley.

2.2. Fundamento.

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

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

Es de hacer notar que la potestad reglamentaria, es decir, el poder que tiene la administración de formular normas no pertenece en exclusiva al Organismo Ejecutivo. Puesto que la administración en nuestro Estado no es solamente centralizada sino también cuenta con entes descentralizados, una de las atribuciones esenciales de estos órganos es, sin duda, la de dictar disposiciones normativas propias, aunque inferiores a la ley dictada por el Organismo Legislativo.

2.3. Definición.

En la pirámide normativa el lugar secuencialmente debajo de las normas con valor de ley, lo ocupan los reglamentos, que pueden definirse como toda disposición jurídica de carácter general dictada por una administración pública y con valor subordinado a la ley.

Los reglamentos, son la consecuencia de las competencias propias que el ordenamiento jurídico concede a la administración a diferencia de lo que sucede con las disposiciones del gobierno con fuerza de ley, que tienen un carácter excepcional y suponen una verdadera sustitución del poder legislativo ordinario.

Así pues para Pacheco es considerado como: “un conjunto sistemático de normas jurídicas destinadas a la ejecución de leyes o al ejercicio de atribuciones o facultades consagradas por la Constitución”.⁸

⁸ Pacheco Gómez, Máximo. **Introducción al derecho**, Pág. 343.

Máynez expresa lo siguiente: “las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. De manera análoga, las reglamentarias están condicionadas por las ordinarias”.⁹

Es el acto unilateral que emite un órgano de la Administración Pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales.

Los reglamentos constituyen fuentes del derecho para la administración pública, aún cuando proceden de ella misma. Es la fuente de mayor importancia, ya que no solo son dictados por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

Esto es así, pues los reglamentos o normas reglamentarias tienen necesariamente que estar condicionadas a la ley, dependen de la ley, desarrollan la ley y no pueden contradecirla. El reglamento regula procedimientos.

El autor Calderón Morales establece que “El reglamento constituye un acto administrativo del Presidente de la República y de los órganos descentralizados que la propia ley les da esta facultad de poder reglamentarse.”¹⁰ Es pues, un conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia.

Derivado de lo anterior, podemos reunir los elementos necesarios para definir el reglamento de la siguiente forma:

⁹ García, **Op. Cit**; pág. 85.

¹⁰ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**, pág. 106.

- Es una declaración, o sea una manifestación o declaración de voluntad, conocimiento o juicio. De esta forma distinguimos el acto (en este caso el acto reglamentario) del mero hecho administrativo que es tan sólo la actuación material de un órgano administrativo;
- Unilateral, por oposición a bilateral. Se dice que un acto es bilateral y particularmente un contrato, cuando es el resultado de una declaración de voluntad común entre dos o más partes, destinada a reglar sus derechos. En el acto unilateral falta esa declaración de voluntad común y es por el contrario una sola parte, en este caso la administración, la que expresa su voluntad, llamada por ello unilateral;
- Dictado en ejercicio de la función administrativa. De acuerdo al concepto de función administrativa dado más adelante, ésta es toda la actividad realizada por los órganos administrativos y la actividad realizada por los órganos legislativos y judiciales excluidas sus respectivas funciones específicas. Por lo tanto, puede haber reglamentos dictados por los órganos administrativos y también, en sus respectivos campos de actuación, por los órganos legislativos y judiciales: en estos dos últimos casos los reglamentos se referirán exclusivamente al funcionamiento y organización interna de estos poderes. A veces se utiliza también la expresión “reglamento” para referirse a las normas técnicas o jurídicas que rigen la relación de los concesionarios con los usuarios;
- Que produce efectos jurídicos. Esto es fundamental, pues si se trata de una mera declaración lírica, desprovista de efectos o consecuencias jurídicas (crear derechos y obligaciones) no parecería propio incluirla dentro del concepto jurídico formal de reglamento;
- Generales. El acto administrativo se caracteriza por ser un acto que produce efectos jurídicos individuales, particulares, en un caso concreto; el reglamento,

en cambio, por producirlos en forma genérica, para un número indeterminado de personas o de casos;

- En forma directa. Esto quiere decir que el reglamento es por sí mismo susceptible de producir los efectos jurídicos de que se trata; ello no se desnaturaliza si el mismo reglamento supedita la producción de sus efectos al cumplimiento de determinada condición o al transcurso de determinado tiempo, porque en tales casos cumplido el plazo o la condición, es el mismo reglamento el que produce el efecto de que se trata.

2.4. Naturaleza jurídica.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los reglamentos, hay dos posiciones:

- Quienes consideran que se tratan de un acto administrativo;
- Que la actividad reglamentaria es una actividad materialmente legislativa o normativa del Presidente de la República, por tratarse del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorio.

Derivado de lo anterior, se puede establecer que el reglamento no es facultad legislativa del Presidente, pues dentro de las normas reglamentarias no se están creando situaciones de derecho, ni se puede dotar de competencia administrativa a los órganos, ya que los reglamentos dependen de una ley. Naturalmente se puede establecer que el reglamento solamente es un instrumento operativo y dinamizador de la administración, razón por la cual no puede ser considerado éste como una facultad legislativa del Presidente.

2.5. Características de los reglamentos.

Podemos mencionar como características de las disposiciones contenidas en un reglamento:

- Son obligatorias o imperativas porque de considerarse potestativa su observancia, la ley a la que intenta hacer aplicable no lo sería.
- Son de naturaleza secundaria porque se ubican en un rango inferior a la Constitución y a las leyes.
- Son accesorias porque su vida depende de otro instrumento jurídico principal: la ley.
- El reglamento formalmente es de naturaleza administrativa porque proviene de una autoridad administrativa y está encaminado a proveer lo relativo a la instrumentación y aplicación de una ley. Materialmente su naturaleza es legislativa porque es general, abstracto y obligatorio, igual que una ley.

2.6. Elementos para el concepto de reglamento.

- Manifestación unilateral de voluntad, del órgano público competente, en virtud de poder y autoridad que le confieren la Constitución o la ley;
- Expresión de una actividad legislativa de la administración;
- Se emite a través de un procedimiento distinto al de la ley;
- El refrendo;
- Su publicación en el Diario Oficial de Centroamérica.

2.7. Clasificación de los reglamentos.

Existen diversas clasificaciones de los reglamentos, sin embargo, podemos distinguir en cuanto a sus efectos los siguientes tipos:

- Reglamentos jurídicos.

Son los propiamente normativos. Se derivan de las relaciones de supremacía general que unen generalmente al ciudadano común con la administración.

Son aquellos que el Presidente de la República dicta para el cumplimiento de competencias que la misma le otorga; facultad que la Constitución le otorga al Presidente a quien le queda prohibido alterar el espíritu de la ley.

Estos reglamentos regulan el procedimiento que los órganos de la administración deben seguir de una competencia que la ley le otorga al mismo.

La promulgación de los reglamentos es una facultad de los órganos administrativos, cuando son centralizados es facultad del Presidente de la República, con el refrendo del ministro correspondiente y si se trata de una entidad autónoma, corresponde al órgano colegiado, que es la máxima autoridad de estas instituciones, en las municipalidades el Concejo Municipal, en la Universidad de San Carlos de Guatemala el Consejo Superior Universitario y en el caso del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social su Junta Directiva.

La importancia de los reglamentos jurídicos es que sin ellos la administración no puede actuar, y por ende no tendrá procedimientos para prestar el servicio para el cual fue creado el órgano.

- Reglamentos administrativos.

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

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

una ley específica, sino pueden depender de una ley general que regula al órgano u organización, es el caso de las instituciones descentralizadas que cuya base es su ley orgánica.

Según su contenido, puede hablarse también de distintos tipos de reglamentos:

- Reglamentos de aplicación

Son los reglamentos dictados para facilitar y asegurar la aplicación de la ley, regulando todos sus detalles. También son conocidos como reglamentos de ejecución o ejecutivos, y reglamentos subordinados. Este tipo de reglamento presupone la existencia de una ley dictada por el Organismo Legislativo, que determina sus efectos y alcance y a la cual no puede contradecir, de allí que se sostenga que están subordinados a la ley. Generalmente se establece este tipo de reglamento por una disposición expresa de la ley que lo requiere disponiendo en alguna de sus disposiciones “que la administración emitirá las disposiciones reglamentarias correspondientes”. Esto encuentra apoyo en la disposición constitucional que asigna al Presidente de la República la facultad de dictarlos. Son reglamentos que dicta el Organismo Ejecutivo en ejercicio de atribuciones constitucionales propias con la finalidad de posibilitar la aplicación y cumplimiento de las leyes.

La falta de sanción de un reglamento ejecutivo no puede ni debe impedir la aplicación de la ley no reglamentada, puesto que de otro modo se estaría dejando en manos del Organismo Ejecutivo la eficacia y vigencia de una norma.

Así pues estos reglamentos son comunes en el campo administrativo y necesarios para reglamentar las cuestiones puramente técnicas, cambiantes, factores variables o detalles.

Según el Artículo 24 de la Ley del Organismo Ejecutivo deben emitirse mediante acuerdo gubernativo; por lo tanto no deben ni pueden alterar el espíritu de la ley.

Actualmente pueden ser dictados por órganos no pertenecientes al organismo sino a la administración descentralizada. En este caso algunos estudiosos afirman que se estaría en presencia de un estatuto autónomo, por ser dictados por entes que gozan de un cierto grado de autonomía normativa.

- Reglamentos autónomos.

Estos reglamentos son independientes de cualquier ley. Son dictados por el Organismo Ejecutivo respecto de materias que son de su competencia, sea porque la Constitución así lo determina o por estar implícitas en ella. Estos reglamentos no dependen ni requieren de una Ley anterior que condicione su existencia, ya están comprendidos dentro de las facultades propias de la administración pública. Son los que se emiten por autorización expresa del Organismo Legislativo. Se dan, entonces, cuando es el propio Congreso el que comparte su facultad legislativa con otro organismo. Esto no significa que estos reglamentos no tengan limitaciones, siempre estarán sujetos a los límites generales de cualquier reglamento, así, por ejemplo, no podrán contradecir disposiciones constitucionales ni legales.

- Reglamentos de necesidad.

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

- Reglamentos de delegados.

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

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

Se consideran circulares a aquellas instrucciones de servicio con carácter general, y dirigidas a órganos de la administración pública. Contienen normas técnicas operativas y reglamentarias. En Guatemala, el Ejecutivo tiene potestad de emitir las. Autores como Castillo no recomiendan la interpretación de la ley a través de ellas porque esto ha ocasionado abusos en el pasado.

Las instrucciones de servicios son las órdenes y directivas que los órganos superiores de la administración dan a sus subordinados para determinar la forma concreta en que deben ejercer su actividad. Al igual que las circulares, son normas de cumplimiento obligatorio, pero sólo dentro de la propia administración. Su incumplimiento puede acarrear por parte del empleado o funcionario que no las acate, una infracción al deber de obediencia que le tiene que dispensar a sus superiores.

Los reglamentos de organización son los que se dictan para establecer la estructura de los órganos, señalando su integración, competencia interna, relaciones, etc. Al igual que las circulares y las instrucciones de servicio no obligan ni vinculan a los particulares y su observancia sólo aplica a la propia administración o parte de ella.

A pesar del carácter obligatorio eminentemente interno, estas normas son de carácter reglamentario y constituyen fuentes formales del Derecho Administrativo. Se

debe recordar siempre que este derecho no sólo regula las relaciones de los particulares con la administración, sino las relaciones entre los integrantes de la misma.

2.9. Diferencias entre el reglamento y la ley.

- Por el órgano que la emite
 - ✓ La ley proviene del Organismo Legislativo y el reglamento del Organismo Ejecutivo, (aunque lo pueden emitir otros entes de la Administración Pública).
- Por la forma de su creación
 - ✓ La ley sigue el procedimiento del Artículo 176 de la Constitución; y para emitir un reglamento los únicos requisitos formales para su validez son, en su caso, el refrendo ministerial y su publicación en el Diario Oficial de Centroamérica.
- Por jerarquía: la ley es superior al reglamento
 - ✓ La ley tiene una situación de primacía formal;
 - ✓ Existe una primacía material o de contenido de ley respecto del reglamento;
 - ✓ La ley tiene una posición de primacía directiva respecto del reglamento, al tener plena determinación vinculante respecto del contenido del reglamento y los términos formales de su vigencia.
- Por su vigencia
 - ✓ La ley es obligatoria mientras no se abrogue; el reglamento, específicamente el de ejecución, no puede existir al desaparecer la ley;

- ✓ La ley existe y tiene plena vigencia sin necesidad de Reglamento, mientras que éste, salvo excepciones expresas, requiere de la existencia previa de la ley.
- Por su contenido:
 - ✓ La ley tiene una materia reservada que sólo ella puede regular y el reglamento no puede ir más allá de lo que la ley establece
- Por la expresión de voluntad:
 - ✓ La ley es considerada la expresión de la voluntad nacional, es elaborada por los representantes del pueblo, electos precisamente con esa función, mientras que los reglamentos son la manifestación escrita de la voluntad de la Administración.
- Por su alcance:
 - ✓ Debe establecerse aquí que el campo de acción del legislador es libre e incondicionado, sujeto únicamente a la Constitución, mientras que el ejercicio de la potestad reglamentaria que resulta en la existencia de los reglamentos es todo lo contrario, está limitado y encuadrado por la ley.

De lo expuesto se concluye que el Derecho Administrativo tiene fuentes que son en general, las mismas que las de todo el ordenamiento jurídico, aunque dentro de ella existen unas especialmente relevantes para esta rama del Derecho público como son los reglamentos. Estas normas afectan tanto a particulares como a miembros de la administración y son indispensables para el ejercicio de la función administrativa del Estado.

CAPÍTULO III

3. El servicio público

3.1. Origen de la idea del servicio público.

La idea del servicio público empieza a conformarse, de manera vaga e imprecisa, en Francia y en España, en la primera mitad del siglo XIX, aún cuando desde la centuria anterior se hubiese utilizado la locución –servicio público–.

En Francia, la idea del servicio público emerge en el ámbito jurisprudencial como un subproducto del deslinde de competencias. En España es también un producto marginal, originado al regularse la desamortización de los bienes eclesiásticos.

Propician de manera relevante la gestación y el desarrollo de la idea del servicio público, entre otros factores que podemos citar: a) La teoría de la separación de poderes o separación de funciones del poder público; b) la separación de la jurisdicción administrativa de la judicial; c) el desarrollo tecnológico que entraña la revolución industrial; d) la secularización de las actividades eclesiásticas relativas a la salud, la educación y el bienestar social; e) la apertura al público de la posta real; f) la desamortización de los bienes eclesiásticos; g) el intervencionismo del Welfare State o Estado de bienestar; h) la creación de una jurisdicción administrativa separada de la jurisdicción judicial y de la administración activa; i) La necesidad de dar fundamento a la atribución administrativa del gobierno; j) la necesidad de contar con una pauta para el reparto de competencias entre los órganos administrativos y judiciales.

3.2. Principales vertientes teóricas de la noción de servicio público.

Una vez configurada la idea del servicio público, tanto el legislador como el juzgador empezaron a referirse a ella como si fuese un concepto plenamente conocido, generalmente aceptado e indiscutido; otro tanto hizo el teórico del derecho. Empero,

era indebido el manejo de la expresión –servicio público- como una idea universalmente aceptada, cuando apenas era una noción en ciernes, muy distante de alcanzar claridad y precisión, necesitada de aclararse, precisarse y definirse, como se puede apreciar en la noción propuesta en el último tercio del siglo XIX por Marcelo Martínez Alcubilla, al señalar: “Conócese bajo la denominación de servicios públicos lo que están llamados a satisfacer cualquiera de las necesidades u obligaciones del Estado” ¹¹

Con el criterio anterior, sería servicio público tanto el cobro de impuestos como la remuneración de los trabajadores al servicio del Estado; y en cambio, la satisfacción de necesidades de carácter general, como las relativas al suministro de agua potable, o a la recolección de basura, no encuadraba en esta interpretación del servicio público.

En la tarea definitoria del servicio público participaron un gran número de autores, lo que lejos de precisar la noción respectiva produjo confusión, pues se formularon tantas definiciones de servicio público como autores de ocuparon de él, por cierto en diferentes sentidos y con criterios distintos. De ahí que una de las nociones capitales del derecho administrativo, como es la del servicio público, sea asimismo una de las más discutidas, por lo cual, en opinión de varios autores, es difícil que exista una noción o idea más imprecisa que la relativa al servicio público. ¹²

Pese a que cada autor que se ocupa del tema elabora su propio concepto o definición de servicio público, un examen detenido de tales interpretaciones evidencia que muchas son muy parecidas entre sí, es decir uno o varios autores repiten con ligeras variaciones la noción propuesta por otro, quien, a su vez, abrevó en la explicación del servicio público dada por un tercero, lo cual no quita que, de sus inicios a la fecha, la vaga idea del servicio público, en términos generales, haya sufrido una profunda transformación, porque como apunta Miguel Acosta Romero: “Su evolución es

¹¹ Fernández Ruiz, Jorge. **Servicios públicos municipales**, pág. 96.

¹² **Ibid**, pág. 97.

en la doctrina muy característica, lo que originalmente se consideró servicio público posteriormente dejó de serlo y nuevos contenidos fueron ocupando el vaso de cristal de los vocablos 'servicio público', sin que los autores se hayan puesto de acuerdo en aquello que con esas palabras quieren significar...»¹³

La similitud existente entre diversas nociones de servicio público elaboradas por diferentes autores permite advertir cuatro grandes vertientes en la formulación de la noción de servicio público, cada una de las cuales le asigna desigual dimensión y distinto peso; atendiendo a la importancia que le confiere, habremos de resumirlas en orden decreciente.

- Teoría propuesta por León Duguit, que considera al servicio público como toda actividad que deba ser asegurada, reglada y controlada por los gobernantes;
- Teoría formulada por Gastón Jéze, conforme a la cual el servicio público viene a ser toda actividad de la administración pública.

3.3. Generalidades del servicio público.

León Duguit sustentaba el criterio de que cuando el Estado proporciona enseñanza, transporte, sanidad, no ejerce un poder de mando; aún cuando esas actividades son regidas por un sistema de Derecho Público, el fundamento del Estado no es la soberanía sino la noción de servicio público.

El Estado moderno no es más que una comunidad o corporación de servicios públicos cuyos agentes son los gobernantes. Por lo tanto, es de entender que las funciones del Estado son todas aquellas actividades que los gobernantes ejercen para crear, organizar y asegurar el funcionamiento ininterrumpido de los servicios públicos. En consecuencia, cabe concluir que para esta doctrina administración y servicios públicos son la misma cosa.

¹³ *Ibid*, pág. 97.

En el preámbulo de la Constitución, entre los valores que debe consolidar el Estado se consagra el bien común el cual se logra en parte, mediante una adecuada creación y prestación ininterrumpida de los servicios públicos. A partir de allí, se desprende que los "servicios públicos" son las actividades asumidas por órganos o entidades públicas o privadas, creados por la Constitución o por ley, para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, bien sea en forma directa, mediante concesionario o, a través de cualquier otro medio legal, con sujeción a un régimen de Derecho público o privado, según corresponda.

Es por ello, que cuando nos referimos a que toda tarea llevada a cabo por una entidad pública, bien se trate de un órgano del Estado (Nacional, Estatal o Municipal) como persona jurídica de derecho público de carácter territorial, o, de un ente descentralizado (Instituto Autónomo, Empresa del Estado), decimos que «son actividades asumidas por órganos o entidades públicas o privadas». No obstante, la prestación de un servicio público no puede ser irregular ni discontinua, ni debe atender a un fin particular.

Si bien existen características, que se desprenden de los servicios públicos, encontramos que el mismo debe ser prestado para cubrir necesidades de interés general, y no particular. Por lo tanto, la prestación de un servicio público no debe perseguir fines de lucro.

Los órganos del Ejecutivo, las entidades descentralizadas y autónomas, satisfacen necesidades sociales en nombre del Estado, utilizando los recursos materiales que se obtienen del pago de las cargas impositivas que tiene la población. Así, se logra la satisfacción por medio de actividades directas del Estado –servicios públicos directos–; por ejemplo, hospitales, escuelas, energía eléctrica, agua potable, puertos, aeropuertos, etc.

En otros casos, el Estado recibe la ayuda de los particulares para satisfacer esas necesidades, unas veces sin ánimo de lucro, como las entidades de beneficencia, bomberos voluntarios, cruz roja, etc.- y otras, como es la tendencia actual en Guatemala, a través de particulares que obtienen un margen de utilidad que no obtienen lucro excesivo en el cobro de tarifas y se mantiene el servicios.

3.4. Elementos del servicio público.

Para Hariou, mencionado por Penagos define el servicio público como “un servicio técnico prestado al público de manera regular y continua para la satisfacción de necesidades públicas. Sus elementos son:

- Servicio técnico: quiere decir que en todo servicio público debe existir una técnica; la actividad jurídica puede estar asociada a la actividad técnica, desde que una no excluye la otra. Donde la actividad jurídica no está al servicio de una actividad técnica, se está en presencia de una actividad política, por ejemplo, cuando legisla o cuando juzga;
- Regular y continuo: es el signo exterior de su funcionamiento; es lo que hace visible la idea de servicios, es decir, dar al público comodidad;
- Prestado al público: es decir a todos los habitantes considerados individualmente iguales, igualdad que motiva la organización de los servicios públicos;
- Satisfacer una necesidad pública: el servicio prestado debe satisfacer una necesidad de interés general. No puede organizar servicios públicos para satisfacer intereses particulares;
- Organización pública. El servicio público es un organismo compuesto de autoridades administrativas que representan el elemento poder, y de funcionarios, empleados o agentes de ejecución que representan el elemento competencia técnica. Ambos autoridad y agente, están unidos y ordenados por reglamentos y circulares que los determinan y sancionan”.¹⁴

¹⁴ Penagos Gustavo. **Curso de derecho administrativo**, pág. 258.

3.5. Definición de servicio público.

Entendemos por servicio público, las actividades, entidades u órganos públicos o privados con personalidad jurídica creados por Constitución o por ley, para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, bien en forma directa, mediante concesionario o a través de cualquier otro medio legal con sujeción a un régimen de Derecho Público o Privado, según corresponda.

“Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración Pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.”¹⁵

3.6. Características del servicio público.

Según la doctrina y el ordenamiento jurídico que los rige, los rasgos más resaltantes de los servicios públicos pueden compendiarse así:

- Generalidad: también conocida como universalidad, la generalidad del servicio público consiste en la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica, sin más límite que la capacidad del propio servicio.

El carácter esencial de generalidad de todo servicio público se vincula con los derechos humanos, porque, en principio, por el sólo hecho de serlo, todo ser humano,

¹⁵ Fernández, **Ob. Cit**; pág. 121.

mediante la satisfacción de los requisitos legalmente establecidos, tiene derecho a usar el servicio público, sin más límite que el proveniente de la capacidad instalada para la prestación del servicio.

- 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 sus usuarios, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios, siempre y cuando dentro de cada categoría se dé trato igual a todos los comprendidos en la misma;
Esta igualdad no es absoluta. Cuando se solicita y se cumpla con los requisitos establecidos para gozar de un servicio se debe recibir sin cortapisas. No consiste en que todos tengan derecho al uso del servicio sino sólo los que están en las circunstancias y cumplan las condiciones establecidas normalmente para asumir la categoría de usuario. La igualdad o uniformidad en los servicios públicos no es más que un resultado del principio de igualdad ante la ley, consignado en el Artículo cuatro de la Constitución Política que estipula que, en Guatemala, todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos y que tienen iguales oportunidades y responsabilidades;
- La generalidad, tanto como la igualdad 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 Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana de Derechos Humanos;
- Regularidad: el servicio público debe ser prestado de acuerdo a las normas legales o reglamentarias que rijan su prestación y no en forma arbitraria, significa que la categoría del interés general genera la aplicación de los procedimientos de derecho público a la prestación de los mismos;
- La regularidad hace referencia a que el servicio público funcione de acuerdo a las normas establecidas, si el servicio es prestado en una forma irregular implica que no se esté ajustando a las normas que lo rigen;

- No hay que confundir la regularidad con la continuidad, pues la continuidad hace referencia a la ininterrupción, mientras que la regularidad, como ya lo dijimos hace referencia a las reglas o normas establecidas;
- Ejemplificando este último aspecto tenemos el servicio de transporte extraurbano, en el cual se fijan horarios, que en este caso sería la regularidad y en segundo lugar que el servicio debe prestarse en forma ininterrumpida, de acuerdo a los horarios establecidos, se trata de la continuidad;
- En la irregularidad del servicio público, o sea, en la inobservancia de las normas que regulan su prestación, independientemente de la responsabilidad del prestador del mismo, también puede haber culpa de la autoridad a cuyo cargo está su control y vigilancia. Contra una y otra puede intentar acción legal el usuario del servicio, en caso de irregularidad del mismo; por ello tiene razón Georges Vedel, 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;"¹⁶
- Continuidad: se refiere a que la prestación del servicio público debe ser continua. Lo que significa que en ningún momento debe ser interrumpida. El servicio público por ser tal y afectar al interés público, debe ser prestado de manera que satisfaga las necesidades que tiene que cubrir. Si se ha organizado se entiende que es por la urgencia, que hay que garantizar que sea prestado ininterrumpida y permanentemente, porque así lo requiere el interés de los miembros de la sociedad. El que preste un servicio debe abstenerse de realizar actos que puedan llegar a atentar contra esta continuidad, y, por la misma razón, debe ser sancionado si los interrumpe. La Constitución contiene normas que regulan lo concerniente a la continuidad del servicio público, así, las contenidas en los Artículos 116 (que regula la huelga de los trabajadores del Estado) estipula que aquellos gozan del derecho de huelga; y el 120 dispone la

¹⁶ Valencia Carmona, Salvador. **Educación, ciencia y cultura**, pág. 122.

posibilidad de intervenir las empresas que presten esta clase de servicios cuando se obstaculice su funcionamiento.

3.7. Otros presuntos caracteres esenciales del servicio público.

Además de los cuatro caracteres que acabamos de explicar, que a juicio de la generalidad de la doctrina son esenciales para todo servicio público, sea propio o impropio, algunos autores agregan otros que no han recibido el consenso generalizado de la doctrina, a los cuales nos referiremos a continuación.

- **Obligatoriedad:** para quienes la proponen como otro carácter esencial del servicio público, la obligatoriedad del servicio público entraña tanto el deber del Estado de asegurar su prestación por todo el tiempo que subsista la necesidad de carácter general que está destinado a satisfacer, como la obligación del prestador del servicio a proporcionarlo mientras subsista dicha necesidad, si no hay un plazo establecido y el servicio está a cargo de la administración pública, o durante el plazo señalado en la concesión o permiso, si se trata de servicios a cargo de particulares;
- **Adaptabilidad:** conocida también como mutabilidad, la adaptabilidad del servicio público consiste en la constante posibilidad de modificar su regulación a efecto de mejorar las condiciones del servicio y de aprovechar los adelantos tecnológicos;
- **Permanencia:** la permanencia del servicio público, que puede considerarse como una faceta de su obligatoriedad, se refleja en la obligación de mantener la prestación del servicio mientras subsista la necesidad de carácter general que pretende satisfacer;
- **La gratuidad:** por lo que ve a la gratuidad, que algunos autores han sugerido como uno de los caracteres esenciales del servicio público, creemos que no puede considerarse como tal, porque el servicio público a cargo de particulares, por definición está animado por el propósito de lucro, lo cual es antinómico de gratuidad;

- Reconocimiento de normas y tribunales específicos para la resolución de controversias: por su índole especial, deben existir normas especiales que regulen lo concerniente a los servicios públicos, en especial lo relacionado con el medio que se utilizará para resolver las controversias que necesariamente se darán entre la administración pública y quienes tengan la obligación de prestarlos (en caso no ser aquélla) o entre la propia Administración y los particulares.

Al respecto existen varias normas tanto constitucionales como ordinarias que pretenden regular lo concernientes a estas actividades. Así:

- La Constitución de la República al normar al Organismo Judicial, dispone en el Artículo 203 que “la justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República” y después en el penúltimo párrafo del mismo Artículo que “...la función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca”. Además dispone en el Artículo 21 que la función del Tribunal de lo Contencioso – Administrativo es de contralor de la juridicidad de la Administración Pública con atribuciones para conocer en casos de contienda por actos de la Administración y en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones;
- La Ley del Organismo Judicial establece que la jurisdicción es única y, para su ejercicio, se distribuye entre varios órganos, contemplando como uno de ellos el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo;
- La Ley de lo Contencioso-Administrativo establece en el Artículo 10 que el proceso contencioso-administrativo procede en caso de contiene por actos y resoluciones de la Administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado y en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas. Aquí debe tenerse presente que la mayoría de éstos devienen, precisamente, de materias relacionadas con servicios públicos;

- La Ley de Contrataciones del Estado que, a partir del Artículo 95, dedica un capítulo a normar la contratación de terceros para la prestación de servicios públicos y las concesiones.

3.8. El poder de policía.

Respecto del servicio público, el poder de policía se traduce en la llamada policía de gestión de los servicios públicos cuyas labores pueden clasificarse en tres rubros, según se relacionen con los prestadores del servicio, con los usuarios, o con los bienes y la operación del servicio. En lo relativo al prestador del servicio, la policía de gestión realiza una labor técnica permanente encaminada a exigir el cumplimiento de la norma vigente, en la prestación del servicio. En lo concerniente al usuario del servicio, la policía de gestión se limita a verificar que al acceder al servicio, el usuario cumpla con los requisitos exigibles conforme a la normativa vigente y, durante el uso del servicio, guarde la actitud y la conducta previstas en ella. En lo tocante a la operación del servicio y a los bienes afectos al mismo, la policía de gestión se ejerce contra quienes indebidamente tratan de impedir, perturbar o interrumpir la prestación del servicio.

3.9. Clasificación de los servicios públicos.

Según su importancia, pueden clasificarse así:

- Esenciales: son aquellos que su existencia es de imperiosa necesidad para la vida humana, no pueden dejar de prestarse, como por ejemplo, el agua, la salud, las comunicaciones, etc.;
- No esenciales: son los que tienden a la satisfacción de necesidades y que, no obstante ser importantes, no reúnen la condición de ser indispensables, estando condicionados al grado de desarrollo social, cultural y técnico alcanzado por una comunidad.

Según la forma de satisfacer las necesidades, distinguiremos tres clases:

- Nacionales o generales: son los servicios destinados a satisfacer necesidades de todo el Estado en general, sin que los particulares individualmente obtengan una prestación de ellos. Ejemplo: defensa;
- Indirectos: los servicios públicos indirectos, los prestan particulares mediante autorizaciones y concesiones, con tarifas controladas por el Estado y subsidios en caso de necesidad, para no interrumpir ni elevar las tarifas;
- Directos: estos son los que organiza y mantiene el Estado por medio de sus dependencias y entidades.

Por su continuidad se clasifican así:

- Permanentes: son los prestados de manera regular y continua para la satisfacción de necesidades de interés general. Hay servicios que no pueden interrumpirse durante todo el año (agua potable, energía eléctrica, hospitales, educación);
- No permanentes o esporádicos: estos son accidentales, su funcionamiento o prestación es de carácter eventual o circunstancial para satisfacer una necesidad colectiva transitoria y se prestan por disturbios sociales o por desastres naturales (vacunaciones, traslado de personas, reconstrucción, etc.).

Según la naturaleza de la persona estatal que tenga a su cargo la prestación del servicio. Esto es de valor relativo, depende de la forma de organización e cada estado:

- Nacionales: que presta el Estado como persona jurídica que es;
- Municipales o locales: son los prestados por el municipio; así en el Código Municipal en su Artículo 35 está establecido que le compete al Concejo Municipal el establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control, evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos. Además dispone

en el Artículo 68 que es competencia propia del municipio el abastecimiento de agua potable debidamente clorada, alcantarillado, alumbrado público, mercados, rastros, administración de cementerios y la autorización y control de cementerios privados, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, construcción y mantenimiento de caminos de acceso, pavimentación de vías públicas urbanas, regulación de transporte de pasajeros y carga y sus terminales, administración de registro civil y cualquiera otro registro municipal , etc.

3.10. La remuneración al prestador del servicio público.

Por definición, el servicio público oneroso implica que el usuario debe hacer el pago de una cantidad determinada a quien tiene a su cargo la prestación del mismo, o sea que los servicios públicos onerosos deben ser retribuidos por los usuarios en la medida y frecuencia con que los aprovechen. La retribución al prestador del servicio se denomina precio o tasa, según se trate de servicios voluntarios u obligatorios y se refleja en una tarifa determinada de acuerdo a diferentes factores y criterios.

3.11. El servicio público municipal.

- Aspectos generales de los servicios públicos municipales.

Como quedó establecido anteriormente, en razón de su titularidad o jurisdicción, los servicios públicos se pueden clasificar en generales, regionales, municipales, coincidentes y coexistentes, según las instancias gubernamentales a que corresponda el aseguramiento y el control de servicio.

Estaremos frente a un servicio público general o nacional, cuando su aseguramiento, regulación y control queda a cargo del gobierno general del país, entre cuyos servicios públicos podemos citar entre otros, el del suministro de energía eléctrica, el de teléfonos, y el de correos.

El servicio público municipal es el atribuido a la instancia del poder municipal a cuyo cargo esta el aseguramiento y control de la prestación del servicio; en Guatemala, encontramos en el Artículo 253 de nuestra Constitución Política lo siguiente: “Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde:.....c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.”

Por su parte el Artículo 72 del Código Municipal regula: “Servicios públicos municipales. El municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y, por lo tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, en los términos indicados en los artículos anteriores, garantizando su funcionamiento eficaz, seguro y continuo y, en su caso, la determinación y cobro de tasas y contribuciones equitativas y justas. Las tasas y contribuciones deberán ser fijadas atendiendo los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de servicios.

- Formas de gestión de los servicios públicos municipales.

La prestación de los servicios públicos municipales se da a través de estructuras organizacionales determinadas, a cargo de entes de derecho público, o bien de personas físicas o morales, mediante diversas formas o modos de gestión, inscritas unas en el derecho público, encuadradas otras en el derecho social, e insertas unas más en el derecho privado.

- Prestación por instituciones de derecho público.

Figuran entre las posibles formas de prestación del servicio público municipal, a través de entes de derecho público, la gestión directa por medio de la administración municipal centralizada; la gestión mediante ente específico de la administración

centralizada, pero carente de personalidad jurídica propia, como es el órgano municipal desconcentrado; la prestación a través de la personificación del servicio público por la vía de la descentralización administrativa por servicio a través del organismo descentralizado municipal; la prestación a través de una empresa de participación municipal mayoritaria que, aun cuando acuñada en los moldes del derecho privado, se sujeta, en parte, a regulación de derecho público; la prestación por medio de una asociación intermunicipal; la prestación mediante convenio celebrado entre el municipio y el Estado; y la prestación a través de un fideicomiso público.

- Gestión directa de la administración municipal centralizada.

Estaremos frente a esta forma de gestión de los servicios públicos, que los franceses conocen como gestión en régime simple o directe, cuando el servicio público lo maneja la administración municipal centralizada por medio de una de sus dependencias que simultáneamente atiende otras actividades; se trata, pues, de una gestión indiferenciada de la administración pública, en la que ésta asume su dirección y operación, al hacerlo funcionar con sus propios agentes y recursos.

En Guatemala, la mayoría de los municipios encomiendan diversos servicios públicos, como los de limpieza y mercados a dependencias de su administración centralizada, y en consecuencia, sin personalidad jurídica ni patrimonio ni presupuesto propios, pero con bienes específicos afectos a ellos, y con asignaciones concretas de sus recursos, para subvenir a sus gastos, en sus respectivos presupuestos anuales de gastos, así como con personal especializado adscrito formalmente a cada uno de dichos servicios.

- Gestión del servicio público municipal a través de un órgano desconcentrado de la administración centralizada.

El municipio encuentra en el órgano desconcentrado –producto de la llamada desconcentración administrativa- otra de las formas de gestión directa de los servicios

públicos a su cargo; la creación del órgano desconcentrado municipal debe estar prevista en la ley y deberá ser motivo de acuerdo especial del ayuntamiento.

En el caso del órgano desconcentrado que atiende la gestión de un servicio público determinado, se advierte el traslado parcial de la competencia y del poder decisorio, de un órgano superior a uno inferior, sin que desaparezca entre ellos la relación jerárquica de autoridad, aun cuando disminuya la subordinación.

- Gestión mediante organismo descentralizado.

La llamada personificación del servicio público se da a nivel municipal cuando se crea una persona jurídica de derecho público con el deliberado propósito de encomendarle la prestación de una actividad atribuida a la administración pública municipal, bajo el esquema organizacional de la descentralización administrativa por servicio.

La descentralización administrativa por servicio significa una delegación de facultades de cualesquiera de las personas morales territoriales, como son el Estado, el departamento y el municipio, a favor del propio servicio que se personaliza, con recursos propios y con poder de decisión, sin que por ello se rompan sus vínculos con aquéllas, porque se establecen obligadas relaciones jurídicas que fijan el régimen de derecho al que se someten tales servicios personificados.

Asimismo, la descentralización por servicio entraña la creación de una nueva persona jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, sin perjuicio de que las mencionadas personas morales territoriales conserven ciertas facultades de intervención.

La personificación del servicio público municipal por la vía de la descentralización administrativa por servicio se produce mediante la creación de un ente de derecho público investido de autonomía jurídica, financiera, técnica y de gestión, al cual se

transfiere la facultad, original u ordinariamente atribuida a la administración municipal centralizada, de operar un servicio público.

En virtud de la autonomía jurídica, el ente tendrá personalidad jurídica propia; gracias a la autonomía financiera, habrá de tener patrimonio propio; merced a la autonomía técnica, contará con su propio ordenamiento técnico; y dada la autonomía de gestión estará en condiciones de tramitar por sí mismo cuanto requiera para alcanzar su cometido. Pese a esa cuádruple autonomía, la administración municipal central mantiene su control y vigilancia respecto del ente descentralizado, mediante una relación de tutela.

La desconcentración administrativa se diferencia de la descentralización administrativa por servicio, en que, en la primera se da una delegación o transferencia de facultades entre dos órganos de un mismo ente o persona, en tanto que en la descentralización por servicio, la delegación o transferencia de facultades se registra entre dos personas diferentes, habida cuenta que el organismo descentralizado tiene personalidad jurídica propia y el órgano desconcentrado carece de ella; además, la relación entre los órganos es de jerarquía en la desconcentración, y de tutela en la descentralización.

- Mediante empresa de participación municipal mayoritaria.

La prestación de los servicios públicos municipales puede efectuarse a través de la llamada empresa paramunicipal o de participación municipal mayoritaria, cuyo capital puede integrarse con aportaciones del municipio y de los particulares para constituir la típica empresa mixta, o bien con aportación exclusivamente municipal canalizada, en parte, a través del ayuntamiento y, en parte, por conducto de organismos descentralizados del municipio.

Acerca de la empresa paramunicipal o de participación municipal mayoritaria, el doctor José Mejía Lira hace notar que: “Este sistema se ha difundido mucho en los

países europeos. Por ejemplo en Alemania, el ejecutor principal de los servicios municipales corresponde a una empresa paramunicipal polivalente llamada stadtwerte (literalmente trabajos ciudadanos). La stadtwerte maneja un presupuesto distinto al municipal, estableciendo su propio balance y estado de resultados, y eventualmente se cubre su déficit por el presupuesto local. Estas empresas se encargan de la distribución de la electricidad, del gas, de la calefacción y del agua potable.”¹⁷

- Por medio de asociación intermunicipal.

Otra forma de prestación del servicio público municipal es a través de una asociación intermunicipal, figura prevista en el Artículo 49 del Código Municipal el cual regula lo siguiente: “Las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios con personalidad jurídica, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la ley, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y, la prestación eficiente de servicios de sus competencias.”

En opinión del maestro López Sosa: “este mecanismo constituye una forma de coordinación entre dos o más ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la solución o prestación de un servicio público. La asociación busca satisfacer los requerimientos de servicios de todas las poblaciones municipales implicadas. Por su naturaleza puede dar origen a un organismo ad hoc para atender el servicio, lo cual supone una mezcla en las formas de prestación.”¹⁸

- A través de convenio celebrado entre el municipio y el estado.

La incapacidad financiera y técnica suele ser un impedimento para que el municipio puede prestar adecuadamente ciertos servicios públicos de su competencia,

¹⁷ Fernandez. **Ob. Cit.**; pág. 167

¹⁸ López Sosa, Eduardo. **Derecho municipal mexicano**, pág. 107.

por lo que para solucionar el problema puede celebrar un convenio con el Estado, a fin de transferir a éste dicha prestación de manera temporal. En términos generales, será necesario que el convenio estado-municipio sea precedido por un acuerdo del ayuntamiento respectivo que haga constar la incapacidad financiera, técnica o de otra índole que sufra el municipio para prestar por sí el servicio público de que se trate; y de rebasar la duración del convenio el período del ayuntamiento, recabar la aprobación de la Legislatura del Estado. Por lo demás, el convenio deberá precisar el servicio público a que se refiera, su duración y los derechos y obligaciones de ambas partes; así como las formas de terminación suspensión y el órgano a que se sometan para los casos de controversias.

- Mediante fideicomiso público.

En el Artículo 766 del Código de Comercio encontramos reguladas las características del fideicomiso: “El fideicomitente transmite ciertos bienes y derechos al fiduciario, afectándolos a fines determinados. El fiduciario los recibe con la limitación de carácter obligatorio, de realizar sólo aquellos actos exigidos para cumplir con los fines del fideicomiso.”

Habida cuenta que la prestación de un servicio público es un fin lícito determinado, el fideicomiso puede tener como fin dicha prestación y, en consecuencia puede ser una forma de gestión del servicio público, a condición de que esté prevista en la normativa; y dado que el municipio es una persona jurídica, puede ser fideicomitente y aportar recursos de su propiedad en la integración de fideicomisos para encargarse de la prestación de servicios públicos específicos.

Conforme al Código de Comercio, podemos considerar que los elementos del fideicomiso público municipal para prestación de servicio público son: el ayuntamiento, quien a nombre del municipio emite la declaración unilateral de crear el fideicomiso; el fiduciario, que tendría que ser una institución de crédito autorizada para fungir como fiduciaria; la finalidad de prestar un servicio público determinado; el fideicomisario o

beneficiarios, que vendrían a ser los usuarios potenciales del servicio público respectivo, y los bienes fideicometidos, que consistirían en los bienes o recursos municipales aportados para tal efecto.

- Prestación por entes de derecho social.

Los troqueles del derecho social también son aptos para constituir personas morales operadoras – vía concesión o permiso – de servicios públicos, prueba de ello es el molde específico de la sociedad cooperativa, la cual opera sobre el principio de igualdad de sus miembros, tanto en derechos como en obligaciones; tiene un mínimo de veinte asociados; su capital es variable y su duración indefinida; en la adopción de sus resoluciones cada socio tiene un voto; persigue elevar el nivel socioeconómico de sus miembros conjuntando su actuación en una obra colectiva, y reparte sus rendimientos por partes iguales, en proporción del trabajo desarrollado por cada uno de sus miembros. El Artículo dos de la Ley General de Cooperativas dispone:

“Las cooperativas debidamente constituidas, son asociaciones titulares de una empresa económica al servicio de sus asociados, que se rigen en su organización y funcionamiento por las disposiciones de la presente ley. Tendrán personalidad jurídica propia y distinta de la de sus asociados, al estar inscritas en el Registro de Cooperativas.”

Habida cuenta que los particulares pueden prestar servicios públicos propios, es decir, atribuidos al Estado, mediante concesión u otro mecanismo de delegación; y servicios públicos impropios o virtuales, o sea, no atribuidos al Estado, previa obtención del permiso, licencia o autorización correspondiente, se puede aprovechar la categoría de cooperativa especializada, para la prestación del servicio público toda vez que el Artículo cinco de la Ley General de Cooperativas establece en su segundo párrafo: “Serán cooperativas especializadas las que se ocupen de una sola actividad económica, social, o cultural, tales como agrícolas, pecuarias, artesanales, de

comercialización, de consumo, de ahorro y crédito, de transportes, de vivienda, de seguros, de educación.

En la práctica, diversas sociedades cooperativas de interés público so prestadoras de servicios públicos de transporte urbano y, desde luego, pueden emplearse para la prestación de otros tipos de servicios públicos.

- Prestación por entes de derecho privado.

La prestación de servicios públicos por medio de los particulares puede darse mediante formas de gestión sujetas a regímenes jurídicos diferentes, según se trate de servicios públicos propios o de servicios públicos impropios o impropriamente dichos.

CAPÍTULO IV

4. Concesiones

4.1. La concesión del servicio público.

Derivada del latín *concessio*, el vocablo castellano *concesión* se explica como acción y efecto de conceder, que a su vez significa dar, otorgar, hacer merced y gracia de una cosa.

En términos jurídicos, puede explicarse la concesión como el mecanismo mediante el cual, quien tiene la titularidad de determinadas atribuciones y facultades o de ciertos bienes y derechos, delega su ejercicio o aprovechamiento a favor de un tercero.

Diversos historiadores ubican los antecedentes de la concesión en el *precarium* romano, mediante el cual el propietario de un terreno otorgaba su ocupación a otra persona, sin transmitirle su dominio ni su posesión; el concedente podía revocarlo a discreción y a la muerte del precarista, los bienes regresaban al concedente *ipso jure*, habida cuenta que los descendientes del precarista carecían de derechos hereditarios respecto de ellos. Originalmente gratuito, el *precarium* se convirtió más tarde en oneroso. Versiones medievales de la concesión fueron los *beneficia* y los *privilegia principis*, en tanto que el *corso marítimo* fue una de las expresiones del negocio concesional en el Estado absolutista.

La concesión se emplea en el derecho privado, lo mismo que en el derecho público, por abarcar actos de distinta naturaleza encaminados a conferir derechos a sus beneficiarios, por lo cual, para lograr su mejor entendimiento, conviene dividirla, en atención al concedente, en administrativas y en mercantiles. Las primeras son otorgadas por la administración pública y se subdividen en las de aprovechamiento o explotación de los bienes del Estado, las de obra pública y las de servicio público; las

segundas, las confieren los particulares; en ambos casos versan sobre facultades y derechos atribuidos al concedente.

Cuando se concede a un particular la prestación de un servicio público, éste no sale del ámbito de atribuciones de la administración pública quien, en consecuencia, no pierde su titularidad, por lo que prestará el servicio indirectamente a través del concesionario, quien tendrá a su cargo los riesgos económicos de su prestación, como lo hace notar Fraga cuando explica que en la actualidad, los múltiples deberes del Estado y del municipio les impiden desempeñarlos, con sólo el uso de sus propios medios y recursos, lo cual abre la posibilidad de la delegación de algunas de sus actividades no esenciales, a favor de particulares, sin que ello signifique renuncia o abandono de tales tareas, porque las atribuciones de que derivan les siguen asignadas, lo cual impide a los particulares realizarlas sin su previa delegación, mediante el otorgamiento de la respectiva concesión.

De la misma manera, el Artículo 183 constitucional, al referirse a las atribuciones del presidente de la república, establece: "...k) Someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos, y concesiones sobre servicios públicos."

La concesión de servicio público implica el sometimiento del concesionario al control y a la vigilancia de la administración pública, porque viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las actividades públicas, ya que el concesionario, aun cuando no constituya parte integrante de la referida administración, le aporta una colaboración que le descarga a aquélla de una parte de sus labores, sin reducir su potestad y su autoridad sobre los gobernados.

Se puede entender la concesión de servicio público como la cesión temporal de su gestión, hecha por la administración pública a favor de un particular, a efecto de que éste se encargue de ella, por lo cual percibe una remuneración, sometido a la regulación, control y vigilancia del poder de policía; o como dice Georges Vedel:

“Se trata de un procedimiento mediante el cual una persona pública, llamada autoridad otorgante, confía a una persona física o moral, llamada concesionario, la misión de gestionar un servicio público bajo el control de la autoridad concedente, mediante una remuneración que consiste habitualmente en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio.”¹⁹

4.2. Naturaleza jurídica de la concesión del servicio público.

Uno de los temas intensamente debatidos en el derecho administrativo ha sido el de la naturaleza jurídica de la concesión de servicio público, en torno al cual inicialmente se inscribieron dos criterios antagónico, ambos reflejados tanto en la doctrina como en el derecho positivo y en la jurisprudencia; conforme a uno de tales criterios se trata de un contrato; en cambio, la tesis contraria la considera como un acto administrativo; con posterioridad surgió una tercera interpretación que en una posición ecléctica, asigna a la concesión de servicio público la calidad de acto mixto, y es la que prevalece en la actualidad.

4.3. Otorgamiento de concesiones en Guatemala.

Las concesiones están reguladas dentro del Código Municipal, además de otras leyes, en el Artículo 32, el cual regula la facultad que tiene la Municipalidad para otorgar a personas individuales o jurídicas, la concesión para la prestación de servicios públicos que operen exclusivamente en su jurisdicción, mediante contrato de derecho público y a plazo determinado, en el que se fije la naturaleza y condiciones del servicio y las garantías de su funcionamiento.

El mismo Código Municipal establece en su Artículo 33 otras condiciones de la concesión y a la vez determina que la concesión debe quedar formalizada mediante un

¹⁹ Fernández. **Ob. Cit;** pág. 178.

contrato, y hace una enumeración de las condiciones generales que debe contener el mismo:

- La aceptación por parte del concesionario, de las ordenanzas y reglamentos municipales que regulen el funcionamiento del servicio
- La obligación por parte del concesionario, de llevar contabilidad de conformidad con la Ley, 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.

4.4. Elementos de la concesión del servicio público.

“La concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos: Un acto reglamentario, un acto de condición y un contrato”.²⁰

Es un acto reglamentario , pues en el mismo se fijan las normas a que necesariamente se deben condicionar la organización y funcionamiento del servicio público, así también quedan contenidos aspectos referentes a horarios, tarifas, forma de prestación del servicio, derechos de los usuarios, etc.

El acto condición, es el que condiciona como su nombre lo indica, las atribuciones que debe cumplir el concesionario de las facultades que la ley le otorga, así como de las obligaciones.

El tercer elemento es el elemento contractual que implica las cláusulas, por medio de las cuales la administración otorga la concesión y en donde se fijan derechos y obligaciones tanto de las empresas concesionarias como de la administración.

²⁰ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**, pág. 243.

Figuran como elementos indispensables de la concesión del servicio público, el concedente, el concesionario y el servicio público concedido.

- El concedente.

Obsecuente con el principio de legalidad, el concedente deberá ser el órgano competente del poder público para otorgar la concesión; debemos tener presente, a este respecto, que todo servicio público propiamente dicho es, formal y materialmente, una creación de la ley, la que, si el ordenamiento constitucional lo permite, determina si su prestación se puede concesionar; en este último caso, el legislador ordinario debe establecer los requisitos, condiciones y lineamientos para el otorgamiento de la concesión y, en su caso, determinar las exclusividades que pudieren asignarse; la administración pública en sus respectivos ámbitos: federal, de las entidades federativas y municipal tendrá la facultad del otorgamiento en sí de la concesión.

La continuidad y permanencia del servicio público deberán ser garantizadas por el estado o municipio concedente, lo que predica la competencia que deben tener para requisar los bienes y derechos afectos a la concesión, en casos de huelga, de quiebra, de paro patronal, o en otros que impliquen la interrupción de la prestación del servicio, independientemente del derecho de reversión respecto de los bienes afectos a la concesión, que puedan tener.

De igual manera, resulta obligada la delegación del concedente al concesionario de las facultades indispensables para la prestación del servicio público de que se trate, por el tiempo que dure la concesión. Además, el concedente debe eliminar toda competencia ilícita, así como proporcionar la vigilancia policial que evite la obstrucción del servicio por parte de terceros.

Igualmente, en los términos de la normativa en vigor, el municipio concedente debe proteger al usuario del servicio, exigiendo al concesionario el cumplimiento de los

principios de generalidad, uniformidad, continuidad, y regularidad que deben caracterizar al servicio público.

- El concesionario.

Tanto las personas físicas como las morales pueden ser concesionarias de servicios públicos, siempre y cuando satisfagan determinados requisitos, entre otros tener capacidad legal para obligarse, en el caso de las personas físicas, y, tratándose de personas morales, estar constituidas legalmente.

Dentro de los derechos del concesionario aparecen el de usar las facultades y bienes que el concedente debe poner a su disposición en los términos señalados en la ley y en la propia concesión, así como disfrutar de las exclusividades previstas para el caso concreto.

Salvo algún caso excepcional, al concesionario le anima en la operación del servicio la obtención de un lucro, de otra manera no arriesgaría su capital, su tiempo y su esfuerzo, por ello se le reconoce el derecho a obtener una utilidad justa y razonable, remuneradora de su actividad y riesgo, la que suele darse mediante el cobro de una cuota por el uso del servicio, en los términos de la tarifa aprobada para tal efecto por la ley o la administración concedente.

Por cuanto ve a la nómina de las obligaciones a cargo del concesionario, debe figurar en ella la de prestar el servicio de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, continuidad y regularidad, obligación que debe contemplarse en la ley y en la propia concesión, al igual que la de acatar las modificaciones a la normativa del servicio, realizadas legalmente por la concedente. Además, cuando la ley disponga la reversión, o si ésta se incluye como cláusula de la concesión, el concesionario está obligado a no gravar ni enajenar los bienes afectos a ella sin autorización de la concedente, a quien deberá entregarlos libres de todo gravamen, a su vencimiento.

El incumplimiento de las obligaciones del concesionario deberá traer aparejada la aplicación de sanciones en los términos previstos en la normativa correspondiente, que pueden incluir la caducidad de la concesión y la reversión de los bienes afectos a ella.

- El servicio público concedido.

En principio, y en contraste con las funciones públicas, que son indelegables, los servicios públicos pueden ser concesionables, empero, no puede otorgarse concesión para la prestación de todo servicio público.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de su dominio, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

En este sentido, el Código Municipal dispone en su Artículo 74: “Concesión de servicio público municipal. La municipalidad tiene facultad para otorgar a personas individuales o jurídicas, la concesión de la prestación de 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 a las que se refiere el Artículo 75 de este código. Asimismo deberá estipularse que el reglamento municipal para la prestación del servicio, forma parte del contrato de concesión.

En todo caso, el plazo de duración de la concesión no podrá ser superior de veinticinco (25) años; pudiendo ser prorrogable. El plazo será fijado en cada caso, de acuerdo con la cuantía e importancia de la inversión, tomando en cuenta el interés municipal, y el de los usuarios e inquilinos.

El Concejo Municipal fijará, además, las contribuciones municipales y tasas derivadas del contrato que percibirá del concesionario.”

En caso de que el Municipio apruebe la concesión de un servicio público, este deberá regirse por las condiciones establecidas en el Artículo 75: “además de lo establecido en la Ley de Contrataciones del Estado, el contrato en que se formalice una concesión para la prestación de un servicio municipal deberá establecer:

- La aceptación, por parte del concesionario, de las ordenanzas y reglamentos municipales que regulen el funcionamiento del servicio;
- La obligación del concesionario de llevar contabilidad de conformidad con la ley, para su verificación en todo tiempo, por la Contraloría General de Cuentas, al ser requerida a la municipalidad el estado financiero de la empresa;
- La obligación del concesionario de poner a disposición de la municipalidad los libros y documentos de contabilidad y de proporcionarle, en cualquier momento, la información que se le requiera;
- El derecho de la municipalidad de adquirir el servicio gratuitamente o previa indemnización, según sea la naturaleza y condiciones en las que la misma 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, informe o datos de entidades o dependencias del Estado, debiendo someterse el expediente y el 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 el Concejo Municipal y la resolución esté firme. En todo caso, la municipalidad debe hacerse cargo del servicio, libre de pasivos de cualquier clase.

El Artículo 77 del Código Municipal regula: “La concesión de servicio público municipal podrá ser revocada por cualquiera de las siguientes causas:

- Cuando el Concejo Municipal declara que es lesiva a los intereses del municipio;
- Por violación de disposiciones relativas al orden público y al interés social;
- Por incumplimiento de disposiciones de carácter general o local, relativas a la salud e higiene públicas y protección del medio ambiente;
- Cuando las deficiencias del servicio no sean subsanables por el procedimiento previsto en el artículo anterior.

En cualesquiera de estos casos queda excluida la vía de lo contencioso administrativo.”

Conviene reiterar que el servicio público municipal, como cualquier otro, se concede intuitu personae, en atención a las cualidades del concesionario, por cuya razón no está en el comercio ni tampoco puede transferirse sin la autorización del concedente; y dada su naturaleza, sólo podrá concederse por tiempo limitado, sin que pueda ser a perpetuidad, porque ello implicaría, desde el momento de su otorgamiento, la transferencia definitiva de las actividades concesionadas, que por tal razón saldrían de la esfera del poder público para ingresar al ámbito privado, significarían una renuncia del Estado a tales actividades y privarían al servicio de su carácter público propiamente dicho, lo cual sería absurdo.

De igual manera, el servicio público municipal se concede conforme a normas de derecho público, las cuales están contenidas en la Constitución Política de la República, las leyes orgánicas de la administración pública, las leyes orgánicas municipales, entre otras, por lo que la inobservancia de sus disposiciones en el trámite de su otorgamiento da lugar a su nulidad.

4.5. Extinción de la concesión del servicio público.

Antes de analizar las formas de extinción de la concesión de servicio público, es necesario regular acerca de la anulación de la misma, que en rigor no es una forma de extinguirla, pues no se puede extinguir lo que no existe, y la anulación equivale a suprimir del ámbito jurídico, como si nunca hubiera existido, a la concesión, lo cual se realiza mediante un trámite de anulación, al que de manera equívoca también se le conoce como revocación en el derecho positivo y en la doctrina de diversos países.

La anulación de la concesión de servicio público por vicios de ilegitimidad no merece tener repercusión en los bienes propiedad del frustrado concesionario, que debieran quedar afectos a la concesión, toda vez que éstos seguirán siendo propiedad del particular que aspiraba a ser concesionario, porque no hay lugar a la reversión de los mismo a favor del municipio, ya que la anulación tiene por no otorgada la concesión, en consecuencia no hay bienes afectos a ella ni concesionario.

Tampoco debiera haber lugar a indemnización para el municipio ni para el concesionario, en caso de anulación por vicios de ilegitimidad, pues tales vicios conllevan la violación de una norma legal por parte del concesionario con la complicidad, disimulo o negligencia del concedente, o viceversa, por lo que ambos carecerían de título legal para reclamar indemnización, pues ninguno de los dos podría alegar ignorancia de la ley.

En cuanto a las formas extintivas, el carácter temporal de la concesión predica como forma ordinaria de extinción de la concesión el transcurso del plazo previsto para su duración, a la que se suman las formas extraordinarias, como el rescate, la caducidad y la rescisión, entre otras.

- El rescate.

A diferencia de la revocación propiamente dicha, que se realiza por razones de legalidad, el rescate es una modalidad de la revocación efectuada por motivos de interés público o general, a efecto de que el municipio asuma la prestación directa del servicio público respectivo, mediante una resolución unilateral de la concedente que extingue la concesión de servicio público, en ejercicio de la facultad otorgada por la ley, sin que el concesionario haya dado motivo para ello.

El preaviso al concesionario es requisito indispensable para el rescate y, según la doctrina, implica indemnización no sólo por el valor no depreciado de los bienes afectos a la concesión, en caso de reversión, sino también por el lucro cesante, lo cual equivale a decir que, en teoría, se debe pagar al concesionario no sólo el valor de los bienes y derechos afectos a la concesión que de hecho revierten a favor del concedente, sino también indemnización parcial – no por la totalidad -, de las posibles utilidades que deja de percibir.

El pago parcial y no total del lucro cesante se justifica, tanto por la posibilidad de que tales utilidades no se dieran en la práctica en el cien por ciento previsto, en caso de no realizarse el rescate, como por el principio de equidad, consistente en que tales utilidades sean las referidas únicamente al lapso de tiempo razonable para que el concesionario puede destinar a otra inversión rentable el capital empleado en la prestación del servicio concesionado.

- La caducidad.

El incumplimiento de las obligaciones impuestas en la ley y en la concesión misma al concesionario de servicio público es la rescisión, la cual procede cuando concedente y concesionario convienen adoptarla de común acuerdo, sin responsabilidad para ninguno de ellos, por muy variados motivos, como pueden ser los de fuerza mayor y de imposibilidad sobrevenida, entre otros.

La imposibilidad sobrevenida se da cuando ocurren acontecimientos, no imputables al concesionario ni al concedente, que impiden definitivamente la prestación del servicio público, lo que implica no sólo la extinción anticipada de la concesión, sino la supresión del servicio público; Juan Francisco Mestre Delgado la explica con los siguientes ejemplos: “el agotamiento del caudal que se emplea por el concesionario del servicio público de distribución de agua potable a domicilio; la desaparición del poblado que constituye el punto de destino del servicio público de transporte; la explotación deficitaria del servicio no imputable al concesionario, o, en fin, cuando la aplicación de la teoría del *factum principis* imposibilita la prestación del servicio, o determina unas dificultades que exceden de ciertos límites, estamos en presencia de supuestos atípicos en los que se impone la extinción de la relación concesional, pero sin que sean encuadrables en ningún motivo imputable a las partes. La causa de la extinción es ajena al comportamiento de los contratantes.”²¹

Desde luego, la rescisión puede tener lugar sin que el concedente y el concesionario convengan en ello, habida cuenta que tanto uno como otro pueden demandar, ante tribunal competente, la rescisión de la concesión por incumplimiento de las obligaciones de su contratante, para de esa manera dar por extinguida la concesión.

4.6. Otras causas de extinción de la concesión.

Se señala en la doctrina, como otras causas de extinción de la concesión de servicio público, además de las ya mencionadas, la quiebra y la muerte del concesionario; mas, en rigor, la quiebra da lugar a la caducidad, mientras que en el caso de la muerte del concesionario existe la posibilidad, en algunas legislaciones, de que los herederos se conviertan en los nuevos concesionarios del servicio público respectivo.

²¹ Fernández. **Ob. Cit**; pág. 193.

4.7. Control y vigilancia de los servicios públicos municipales.

En el caso de los servicios públicos municipales directamente a cargo de la administración pública municipal, se encuentra regulada en el Artículo 253 de la Constitución Política de Guatemala, en su inciso c:... “Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios”; por su parte la función pública contralora le compete al Alcalde Municipal, de conformidad con el Código Municipal: “Artículo 53. Atribuciones y obligaciones del alcalde...e) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales.”

CAPÍTULO V

5. El transporte público

5.1. Definición.

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

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

Podemos explicar el servicio público de transporte colectivo, como la actividad técnica, realizada con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas de un lugar a otro, dentro de una ruta fija y de acuerdo a horarios preestablecidos; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

5.2. Clasificación del transporte.

Entendido el transporte como un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se

agrega el transporte mixto. En relación con los medios utilizados para su realización, se clasifica en marítimo, submarino, fluvial, aéreo, terrestre – ferroviario y carretero -, subterráneo y por ducto. En atención a su cobertura se clasifica en urbano, suburbano, foráneo, nacional e internacional.

5.3. El transporte colectivo en la división del servicio público.

Se ubica el transporte colectivo dentro de la clasificación del servicio público propio, por estar expresamente establecido en la ley como tal y, en consecuencia, atribuido a la administración pública, quien lo puede prestar directamente o de manera indirecta, por medio de particulares.

Es considerado como *uti singuli*; de gestión tanto pública como privada; voluntario para el usuario y obligatorio para el prestador del servicio; indispensable, cotidiano, oneroso, y generalmente atribuido al gobierno del municipio.

- *Uti singuli*.

Se le denomina así, porque se presta a toda persona determinada que lo requiera, siempre y cuando satisfaga los requisitos previstos en la normativa correspondiente.

- De gestión pública y privada.

En principio, el servicio público de transporte colectivo puede ser gestionado directamente por el Estado o indirectamente por medio de particulares bajo el régimen de concesión. A este respecto, la Constitución de la República establece en su Artículo 131: “Por su importancia económica en el desarrollo del país, se reconoce de utilidad pública, y por lo tanto gozan de la protección del Estado, todos los servicios de transporte comercial y turístico, sean terrestres, marítimos o aéreos, dentro de los cuales quedan comprendidas las naves, vehículos, instalaciones y servicios.

Las terminales terrestres, aeropuertos y puertos marítimos comerciales, se consideran bienes de uso público común y así como los servicios del transporte, quedan sujetos únicamente a la jurisdicción de autoridades civiles. Queda prohibida la utilización de naves, vehículos y terminales, propiedad de entidades gubernamentales y del Ejército Nacional, para fines comerciales; esta disposición no es aplicable a las entidades estatales descentralizadas que presten servicio de transporte.

Para la instalación y explotación de cualquier servicio de transporte nacional o internacional, es necesaria la autorización gubernamental. Para este propósito, una vez llenados los requisitos legales correspondientes por el solicitante, la autoridad gubernativa deberá extender la autorización correspondiente.”

- Voluntario para el usuario.

Obviamente, nadie puede ser obligado a ser usuario de un servicio público de transporte colectivo; mas, todo pasajero de un vehículo cualquiera de transporte colectivo público, queda sometido a una situación reglamentaria específica del servicio público que se trate, de la que se desprenden obligaciones a su cargo y derechos a su favor.

- Obligatorio para la administración pública.

Desde luego, la administración pública a quien se atribuye la prestación de un servicio público de transporte colectivo dado, queda obligada a prestarlo a partir de la vigencia de la ley que lo establece, por cuya razón ésta lo debe prestar continua y permanentemente, cuando es de gestión directa. Es el caso del transporte público concesionado, es obligatoria para el concesionario la prestación del servicio en los términos de ley y de los específicamente señalados en la concesión o permiso respectivos.

En lo que respecta a lo regulado por el reglamento de tránsito, acerca del transporte colectivo, norma en su Artículo 68 lo siguiente: “el conductor de un vehículo de transporte colectivo, urbano y extraurbano, deberá conducir y efectuar las paradas y arranques sin sacudidas ni movimientos bruscos. Se abstendrá de realizar acto alguno que le distraiga durante la marcha. El conductor, y en su caso, el ayudante o encargado, durante la marcha y en las paradas, velará por la seguridad de los viajeros.”

5.4. El contrato de transporte.

Encontramos regulado el contrato de transporte en el Decreto Número 2-70 Código de Comercio, específicamente en su Artículo 794, el cual establece: “por el contrato de transporte, el porteador se obliga, por cierto precio, a conducir de un lugar a otro, pasajeros o mercaderías ajenas que deberán ser entregadas al consignatario.

Los intervinientes en el contrato de transporte son:

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

Podemos mencionar que las características que se presentan en este contrato son:

- Es un contrato típico: ya que se está regulado en la ley;
- Es un contrato nominado: tiene un nombre determinado;
- Es un contrato bilateral: se obliga tanto el cargador como el porteador;
- Es un contrato consensual: se perfecciona por el solo consentimiento de las partes;
- Es un contrato oneroso: ambas partes perciben las utilidades y cada parte se grava a beneficio de la otra;

- Es un contrato conmutativo: las obligaciones recíprocas de las partes se miran como equivalentes;
- Es un contrato principal: subsiste por sí mismo, sin la necesidad de otro;
- El porteador asumirá las obligaciones y responsabilidades del transporte aunque utilice los servicios de terceros.

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

- Obligaciones del cargador:
 - ✓ Entregar las mercaderías al porteador;
 - ✓ Suministrar documentos ;
 - ✓ Pagar el porte o flete convenido.
- Derechos del cargador:
 - ✓ Derecho a la ejecución de la prestación convenida;
 - ✓ Derecho a dejar sin efecto el contrato;
 - ✓ Derecho de preferencia.
- Obligaciones del Porteador:
 - ✓ Recibir la mercadería;
 - ✓ Emprender el viaje;
 - ✓ Custodiar y conservar la carga;
 - ✓ Entregar la carga al consignatario.
- Derechos del Porteador:
 - ✓ Derecho al pago del porte o flete convenido.
- Obligaciones del consignatario
 - ✓ Otorgar recibo de las mercaderías;
 - ✓ Pagar al porteador el porte o flete y los gastos en que haya incurrido.

Por su parte el Artículo 798 de la ley citada norma con respecto al transporte combinado: “si en un contrato de transporte intervinieren dos o más porteadores, cada uno responderá dentro del ámbito de su respectiva ejecución. Si se pacta un transporte combinado, se expedirá un documento único y los porteadores serán solidariamente responsables de la ejecución del contrato.”

Según el Artículo 46 del reglamento de tránsito: “el número de personas transportadas en un vehículo no podrá ser superior al de plazas autorizadas en la tarjeta de circulación o las que señale la autoridad competente. Para los efectos de cómputo, los menores de dos años no se contarán si no ocupan plaza y los menores de 12 años se contarán como media plaza, siempre y cuando no sobrepasen la mitad del número total de ocupantes.”

5.5. Los vehículos de tres ruedas.

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

“Este medio de transporte influyó en la economía nacional, surgiendo en el año 2,001. La empresa Mayor Servicios, S.A. (Masesa) importa los vehículos marca Bajaj desde la India, disponiendo un precio de Q. 34,999.99.

Según las especificaciones técnicas de Masesa, estos vehículos pueden transportar a un máximo de cuatro personas, incluyendo al conductor. Pueden desplazarse a una velocidad máxima de 40 kilómetros por hora, en una distancia no mayor de cinco kilómetros”²².

²² <http://www.prensalibre.com/pl/2006/abril/16/index.html>. Edición del 16 de abril de 2006. Pérez Leslie.

La aceptación de estos vehículos influye también en que estos automotores pueden desplazarse más rápido que los autobuses y no incurren en paradas constantes; además, debido a su bajo consumo de combustible, el costo del pasaje es aceptable, ya que varía entre 5 y 20 quetzales, en los diferentes puntos del país; asimismo, no tienen que cumplir con horarios ni rutas establecidas.

Según la Asociación Nacional de Desarrollo Integral de Mototaxis de Guatemala (Anadimogua), unas 600 mil personas utilizan a diario estos vehículos como medio de transporte en todo el país, lo cual representa una facilidad en la locomoción y un ahorro en el costo del pasaje para los usuarios, quienes los consideran de suma importancia porque son flexibles para transitar y han creado fuentes de trabajo.

Según Masesa estos vehículos tienen las especificaciones de fábrica siguientes:

- 40 kilómetros por hora es su máximo de velocidad;
- Están fabricados con lámina encajuelada (similar a la de los automóviles);
- Tiene motor, chasis, flechas, transmisión trasera y amortiguadores;
- Posee timón de manubrios y frenos hidráulicos en las tres llantas;
- Las llantas son ring ocho;
- Soporta un peso de mil libras;
- Funciona con gasolina y hace un promedio de 120 kilómetros por galón.

Dentro de las ventajas y desventajas que representan los vehículos de tres ruedas para los usuarios podemos mencionar las siguientes:

Ventajas:

- Economía en las tarifas: el mototaxi presta servicios de transporte de pasajeros puerta a puerta, por un costo mínimo de lo que cuesta un taxi normal, por ejemplo; un mototaxi ofrece el servicio por más de 20 cuabras y su costo es de

seis quetzales y un taxi normal es de 20 quetzales, en la misma distancia, el ahorro es significativo;

- Agilidad y rapidez: conduciendo dentro de los límites de velocidad legales, un mototaxi puede desplazarse más rápidamente en sitio de alta congestión en menos de la mitad del tiempo, en áreas rurales puede hacerlo en camino de herradura, veredas, por donde no transitan los automóviles,
- Servicio permanente: el usuario dispone de las veinticuatro horas del día y los siete días de la semana, como también de otros servicios adicionales para la clientela continua;
- Económicos en el uso de combustible;
- Son de fácil acceso;
- Ocupan menos espacio que un automóvil;
- Rentables y generadores de empleo.

Desventajas:

- No tienen puertas, ni ninguna protección para el pasajero;
- Pueden volcar fácilmente por sobrecarga de pasajeros o bultos;
- No existe una norma legal que los regule;
- Sin especificación de la licencia de conducción que debe portar el piloto.

Actualmente estos vehículos circulan en varios municipios del país, y cada municipalidad autoriza el funcionamiento de lo mismos en su respectiva circunscripción territorial, para lo cual emiten un acuerdo municipal para reglamentar la prestación del servicio de transporte por taxi rotativo de tres ruedas.

5.6. Breve análisis del decreto número 132-96 Ley de Tránsito.

El Decreto Número 132-96 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene la Ley de Tránsito proporciona en el Artículo 18 del título V una definición de lo que se entiende por vehículo, y enumera los requisitos que deben reunir los mismos

para la circulación sobre la vía pública, estableciéndolo de la siguiente forma: “Por vehículo se entiende cualquier medio de transporte terrestre o acuático que circule permanente u ocasionalmente por la vía pública, sea para el transporte de personas o carga o bien los destinados a actividades especiales y para el efecto deben reunir los requisitos siguiente:

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

Todo vehículo esta sujeto a las verificaciones periódicas que fijen las autoridades de tránsito.”

Con respecto a la licencia de conducir existe un vacío legal, ya que no hay una norma reglamentaria que indique el tipo de licencia y tarjeta de circulación apropiada para que estos vehículos operen como medio de transporte público; la municipalidad les otorga una tarjeta de control o tarjeta de operación, con autorización para cuatro asientos, y en cuanto a la licencia, en algunos casos permiten operar con licencia para motocicleta, en otros pueden conducir con licencia para automóvil.

Resulta alarmante que el mismo reglamento de Tránsito (Acuerdo Gubernativo Número 273-98) en el Título IV Capítulo III referente al transporte de pasajeros y de la carga, en el Artículo 46 sobre el número máximo de personas a transportar regule: “El

número de personas transportadas en un vehículo no podrá ser superior al de las plazas autorizadas en la tarjeta de circulación o las que señale la autoridad competente. Para los efectos de cómputo, los menores de dos años no se contarán si no ocupan plaza y los menores de doce años se contarán como media plaza, siempre y cuando no sobrepasen la mitad del número total de ocupantes.”

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

Por lo descrito anteriormente, estas condiciones favorecen a que un niño no sea tomado en cuenta como un pasajero, si lo es se le considera de segunda categoría, quien no tiene derechos de ocupar un lugar o en circunstancias en la que su vida corra riesgo.

En virtud que es obligación del Estado de Guatemala garantizar la seguridad de sus habitantes en todos los ámbitos de la actividad ciudadana, al revisar detenidamente el artículo precedente se constata que la misma no es explícita para determinar las condiciones que deben tomarse para el transporte adecuado y seguro de las personas en un vehículo de tres ruedas.

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

La Policía Municipal de Tránsito (PMT) es una institución eminentemente de carácter civil, regida por los principios de jerarquía y subordinación, la cual desempeña sus funciones con apego a la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes relacionadas con la seguridad pública; todo esto a través de las unidades que la

conforman, ejerciendo dirección y control en lo que respecta a la circulación de toda clase de vehículos.

Su misión es realizar funciones especializadas, como agentes de la autoridad de tránsito dentro del distrito municipal de cada departamento de Guatemala, y en consecuencia le corresponde dirigir, controlar y administrar el tránsito conforme la ley y reglamento de tránsito.

Asimismo, tiene como visión lograr que en el municipio sobre el cual ejerce autoridad, se tenga un tránsito vehicular y peatonal ordenado, mediante la labor profesional, la comprensión y educación vial de cada uno de los habitantes.

Dentro de sus funciones básicas tiene asignadas las siguientes:

- Supervisar y regular el tránsito en el municipio correspondiente;
- Montaje de operativos varios. (alcoholímetros, carreras clandestinas, transporte pesado, etc.);
- Operativos de control de buses y taxis;
- Apoyo a eventos socioculturales, recreativos y deportivos;
- Ejecución de planes operativos y órdenes de servicio;
- Apoyo a infraestructura, señalización y cambios de vía;
- Prevención de accidentes y orientación a los conductores; en los cambios efectuados por la comuna.

La Policía Municipal de Tránsito tiene a su cargo la dirección, control y administración del tránsito conforme a la ley y reglamento de tránsito. No obstante que los vehículos de tres ruedas circulan actualmente en varios municipios del país, algunas municipalidades carecen de esta autoridad, y se delega la función de supervisión a los agentes de la Policía Nacional Civil.

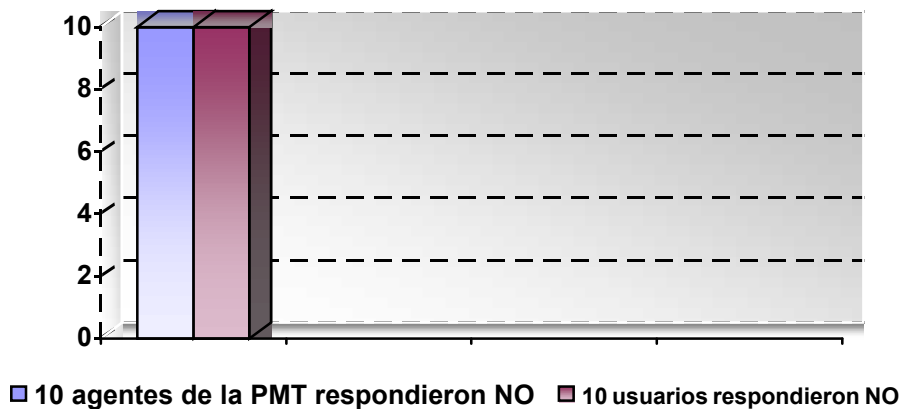
5.8. Necesidad de reformar la Ley de Tránsito para regular los vehículos de tres ruedas como medio de transporte público.

Aun cuando los vehículos de tres ruedas ya forman parte del paisaje urbano de varios lugares del país, este vehículo no tiene una figura legal dentro de la Ley de Tránsito, asimismo la normativa vigente del Reglamento de Tránsito es escueta en cuanto al uso de motocicletas, además no existe la figura de motocicletas con tres llantas. Algunas municipalidades emiten una tarjeta de control del vehículo, y les exigen a algunos pilotos licencia para automóvil, y de motocicleta a otros.

Para la realización de la presente investigación, se efectuó una entrevista a diferentes vecinos y agentes de la Policía Municipal de Tránsito de la ciudad de Antigua Guatemala, donde podemos observar los inconvenientes que existen con respecto al control y funcionamiento de los mototaxis como medio de transporte público en dicha localidad.

La primera pregunta se enfoca a la capacitación de los pilotos para conducir los mototaxis, por lo que se entrevistó a diez usuarios y diez agentes de la Policía Municipal de Tránsito.

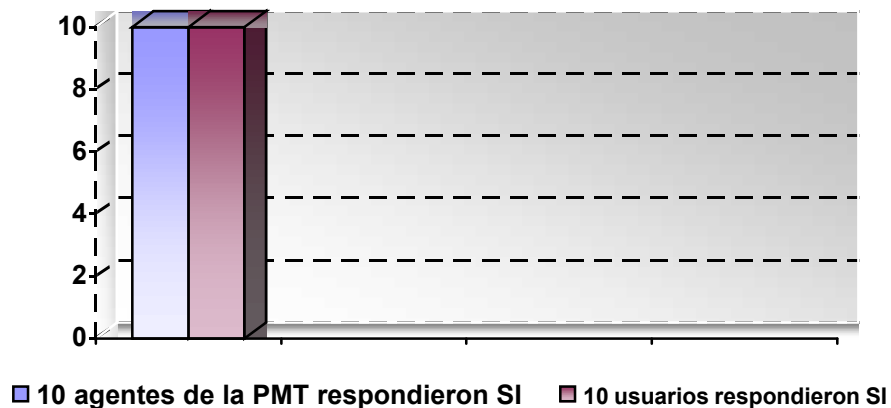
¿Cree usted que los pilotos de mototaxis están capacitados para conducirlos?



Con lo anterior podemos comprobar que no existe confianza por parte de las autoridades de tránsito como los usuarios hacia los pilotos de mototaxis, ya que no portan licencia de conducir, y no se les otorga entrenamiento en seguridad vial, lo que demuestra la desconfianza en el servicio que se presta.

Asimismo, se elaboraron diez preguntas por las cuales se cuestionó si este medio de transporte representa algún riesgo para los pilotos y usuarios, a lo cual todos respondieron que si, como se evidencia a continuación:

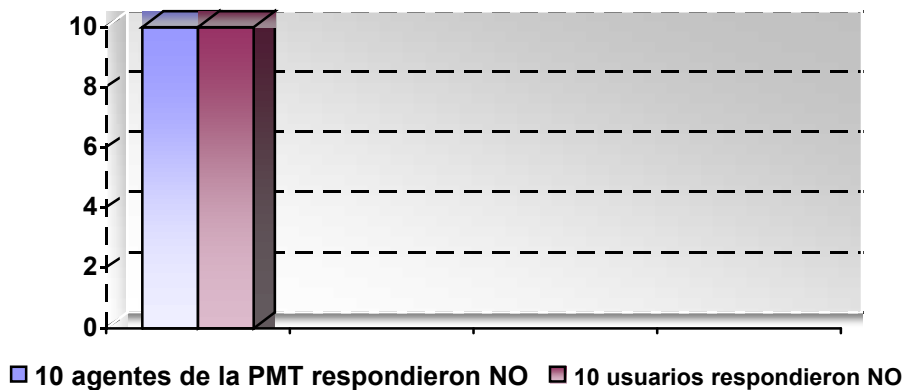
¿Cree usted que este medio de transporte representa algún riesgo para los pilotos y usuarios?



Por lo anterior se demuestra que los usuarios se sienten inseguros al momento de abordar un mototaxi, ya que según opiniones vertidas los pilotos conducen a excesiva velocidad, no respetan las señales de tránsito, o bien sobrecargan los vehículos; esto aunado a que los pilotos no se identifican al momento de prestar el servicio, por lo cual es necesario establecer condiciones necesarias para que el servicio de transporte brinde una protección adecuada a los usuarios.

También se interrogó acerca de la existencia de un control y/o supervisión sobre los pilotos de los mototaxis, y se obtuvo la siguiente información al respecto:

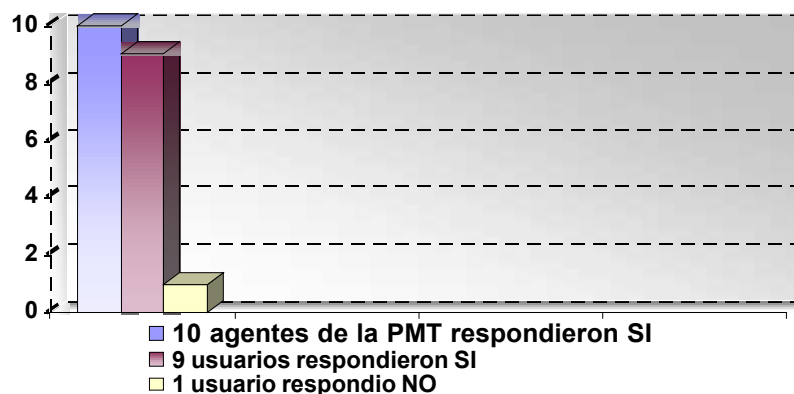
¿Cree usted que existe un control y/o supervisión sobre los pilotos que conducen los mototaxis?



Esto evidencia que la Policía Municipal de Tránsito de la Antigua Guatemala no posee un plan estratégico para controlar y supervisar a los pilotos de mototaxis, debido a que éstos no portan licencia para conducirlos, ni los vehículos poseen tarjeta de circulación, por no estar regulado en la ley; así también, con las constantes altas y bajas de pilotos, no se posee una base de datos que tenga la información actualizada para poder identificarlos e individualizarlos si cometen infracciones de tránsito o hechos delictivos.

En la siguiente interrogante se preguntó acerca de la necesidad que existe para regular estos vehículos como medio de transporte público en la Ley de Tránsito.

¿Cree usted que es necesario reformar la Ley de Tránsito para regular los vehículos de tres ruedas como medio de transporte público?



Por lo anterior podemos ver claramente que es de suma importancia regular estos vehículos en la Ley de Tránsito, y no solamente para que presten servicio público de transporte, sino para exigirle tanto a los dueños de los mototaxis como a los pilotos que se establezcan las condiciones de seguridad necesarias para el usuario, quien es el afectado en su seguridad personal.

“A manera de demostrar la utilización de los mototaxis como medio de transporte público, presentamos un problema que se ha surgido últimamente en el municipio de Retalhuleu es el aumento descontrolado en la circulación de estos vehículos, tal y como podemos observar en la noticia de prensa libre del día lunes 28 de enero de 2,008, en la cual informa que únicamente hay 675 unidades autorizadas por la municipalidad para transitar, sin embargo, actualmente circulan mas de 1,200.”²³

Si bien es cierto que por medio de los mototaxis se satisface la necesidad de locomoción en los lugares donde no transitan autobuses del servicio urbano, o son pocos los que circulan; el problema surge cuando existe un aumento descontrolado en la circulación de estos vehículos, debido a que no existe una norma legal que establezca los requisitos indispensables para que puedan circular como medio de transporte público, ocasionando la falta de un adecuado control por parte la policía municipal de tránsito, siendo el problema aún mayor si el municipio no cuenta con tal autoridad y delega tal función a la policía nacional civil.

“En la edición de prensa libre del 15 de febrero de 2,008 página 36, podemos observar otro problema que existe actualmente en Mazatenango, como lo es la circulación de vehículos no autorizados por la municipalidad respectiva, asimismo, pilotos de dichas unidades que carecen de licencia para conducir, lo hacen en exceso de velocidad, o bien que circulan en otra circunscripción territorial para la cual no están habilitados, los cuales proceden de otros municipios. Se ha constatado que algunos de estos pilotos abusan de su posición para cometer hechos delictivos, sin embargo,

²³ Véase anexo I en pág. 91.

poder individualizarlos resulta difícil, en virtud que no hay un control adecuado que permita identificarlos. “²⁴

Es de suma importancia modificar la Ley de Tránsito, específicamente en su Artículo 18 para crear la figura de estos vehículos, y establecer los requerimientos mínimos de seguridad para que puedan circular; esto con el fin de evitar poner en peligro la seguridad y la vida de los pasajeros. Entre estos requisitos podemos mencionar los siguientes:

- Que sean conducidos únicamente por personas que posean licencia de conducir, y que tanto el conductor como el pasajero deban utilizar casco siempre;
- Los vehículos de tres ruedas no deben circular por carreteras principales, ni ser conducidos por menores de 16 años;
- Los vehículos de tres ruedas habilitados para el transporte de pasajeros (tuk-tuk) deben ser para trayectos cortos, sin circulación en la carretera y los niños deben viajar sentados y bajo supervisión del padre o tutor;
- No pueden ser utilizados por un número mayor de cuatro personas, para el cual fueron diseñados.

En lo que respecta al reglamento de tránsito, recomendamos que se haga la siguiente modificación:

- Se modifique en el artículo 23 la utilización de una licencia apropiada para los pilotos de los mototaxis, sea tipo B para vehículo liviano, o bien tipo M para motocicleta.

²⁴ Véase anexo II en pág. 93.

Para un control adecuado en el sistema de transporte especial de pasajeros “mototaxis” consideramos necesario que la Municipalidad de Antigua Guatemala adopte las siguientes medidas:

- Que el departamento de tránsito cree una base de datos con el registro de los mototaxis autorizados, así como los pilotos que los conducen para evitar deficiencias administrativas y poder individualizar cada unidad de transporte;
- Reglamentar el uso uniforme para los pilotos de mototaxis, códigos de conducta y seguridad respectiva;
- Se asignen rutas, horarios de servicio y se determinen tarifas atendiendo a la distancia recorrida, sin que estas últimas sean impuestas al libre albedrío de los pilotos;
- Realizar mediante operativos continuos, el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley de Tránsito para su funcionamiento;
- Se promueva una rotación de altas y bajas de vehículos autorizados;
- Autorizar un límite de cinco unidades máximo, a cada propietario para evitar la concentración de vehículos en manos de pocas personas;
- No permitir que los dueños de las empresas mototaxistas retiren a sus pilotos a discreción, sin antes dar el aviso respectivo a la municipalidad;
- La gestión del transporte debe centrarse en minimizar las altas y bajas de nuevas unidades en una misma empresa (mototaxista), manteniendo por los menos seis meses ó un año la rotación de unidades autorizadas.

Al detenerse la constante rotación de altas y bajas de nuevas unidades, se obtendrá en un corto tiempo un detalle de las empresas más deficientes, las cuales quedaran sin unidades autorizadas para operar.

Las empresas que presten un servicio deficiente o distorsionad, deberán ser remplazadas por nuevas empresas mas eficientes; que deben ser admitidas en reemplazo, en los primeros meses de cada año.

Es importante anotar cómo el fenómeno de mototaxis no se deriva de un agresivo plan publicitario de empresa alguna para abrir mercados comerciales, por el contrario, éste es una muestra de emprendimiento colectivo, de cómo el pueblo mismo, por la necesidad de buscar alternativas de empleo e ingresos necesarios para lograr la subsistencia, de cómo el pueblo mismo, movido por la necesidad de ingresos honestos, emprende un nuevo uso para la motocicleta. La realidad es que el fenómeno ha crecido considerablemente, demostrando que no solo se hace posible que de la motocicleta derive su sustento, sino también suple la necesidad sentida en los usuarios de transporte público terrestre de bajos recursos.

CONCLUSIONES

1. Los vehículos de tres ruedas, actualmente circulan en los diferentes municipios de nuestro país como medio de transporte público de personas; sin embargo, esta figura no está regulada en la Ley de Tránsito, Decreto Número 132-96 del Congreso de la República.
2. No existe una norma legal que establezca el tipo de licencia que deben portar los pilotos de los mototaxis y, por ello, son conducidos por personas menores de edad, quienes no están capacitados en seguridad vial, incurriendo así en constantes accidentes e infracciones de tránsito, por manejar con exceso de velocidad; o bien, sobrecargar las unidades.
3. La Policía Municipal de Tránsito de la ciudad de Antigua Guatemala, carece de un plan efectivo que permita controlar a los pilotos de los mototaxis, puesto que las unidades son identificadas únicamente con una numeración correlativa, tampoco efectúa operativos para determinar las condiciones de seguridad que deben tener estos vehículos para el transporte seguro de los pasajeros; todo esto debido a que no existe un asidero legal que permita una revisión constante.
4. Ante la falta de una norma legal que permita establecer los requerimientos mínimos de circulación que deben llenar los vehículos de tres ruedas, los agentes de la Policía Municipal de Tránsito; o bien, de la Policía Nacional Civil, se encuentran imposibilitados para verificar el cumplimiento de las normas de circulación y seguridad vial, necesarias para la prestación de un servicio eficiente y confiable.

RECOMENDACIONES

1. Que el Congreso de la República reforme la Ley de Tránsito, Decreto Número 132-96, para regular la figura de los vehículos de tres ruedas como medio de transporte público, y como consecuencia se establezca en su reglamento la utilización de licencia apropiada y equipo especial de seguridad, necesarios para la prevención de accidentes.
2. Se debe crear conciencia en los conductores de los vehículos de tres ruedas, para que cumplan las normas de convivencia y seguridad que establece la Ley de Tránsito, en beneficio de ellos, y de los distintos usuarios de las vías públicas.
3. Es necesario que la Municipalidad de Antigua Guatemala reglamente la utilización de uniforme y documento de identificación para los pilotos de mototaxis, así como un código de conducta y seguridad vial respectiva.
4. Que la Superintendencia de Administración Tributaria expida placas y tarjetas de circulación a estos vehículos, para que la Policía Municipal de Tránsito pueda individualizarlos, y tener un adecuado control sobre la inobservancia de las faltas al reglamento de tránsito.
5. Es importante que la autoridad correspondiente, efectúe operativos continuos sobre los mototaxis, para verificar el cumplimiento de los requisitos que exige la Ley de Tránsito, para su circulación.
6. La Municipalidad de Antigua Guatemala, por medio de la Policía Municipal de Tránsito o la Policía Nacional Civil, deberá establecer un plan efectivo, que permita la detección de mototaxis robados, con motor cambiado, que circulen sin placas, o que no estén autorizados para prestar el servicio de transporte.

A N E X O

Tránsito PMT, en busca de mototaxis pirata en la cabecera

Van tras los piratas

SUCHITEPÉQUEZ

POR ÁNGEL HOFFENS



MAZATENANGO. ▶ Una serie de registros relámpago comenzó ayer la Policía Municipal de Tránsito (PMT) con el objetivo de identificar mototaxis que están circulando sin autorización de la comuna.

José Rodas, supervisor de la PMT, informó que varios vehículos de este tipo, procedentes de San Francisco Zapotitlán y Samayac, circulan diariamente en Mazatenango; pero no están autorizados, aparte de que algunos pilotos no tienen licencia de conducir y lo hacen a excesiva velocidad.

Agregó que también tienen identificados tres mototaxis que han sido utilizados para cometer hechos delictivos.

Los registros policiales se llevan a cabo en varios puntos de la ciudad, pues, cuando los con-



Foto Prensa Libre: ÁNGEL HOFFENS

Las autoridades tratan de identificar a pilotos de mototaxis involucrados en hechos delictivos.

ductores se percatan de los retenes, se comunican con sus compañeros para que eviten circular por esas áreas.

Estadísticas

En Mazatenango circulan 45 mototaxis autorizados. Sin embargo, a diario sólo prestan ser-

vicio unos 30 vehículos.

Según las autoridades, tras los despliegues se ha logrado identificar al menos a cinco mototaxis procedentes de otros municipios, cuyos pilotos han tenido que pagar multas en el Juzgado de Asuntos Municipales, que oscilan de Q200 a Q1 mil.



Foto Prensa Libre:

En Mazatenango están autorizados 45 moto taxis.



Foto Prensa Libre:

Los despliegues son efectuados en diversos puntos de la ciudad.



Foto Prensa Libre:

Varios vehículos de otros municipios circulan en Mazate.

Caos Circulan más de mil 200 mototaxis en la ciudad

Congestionan tránsito urbano

RETALHULEU

POR ÁNGEL HOFFENS

Caos vial se vive a diario en las calles de esta ciudad, donde la circulación de mototaxis supera las mil 200 unidades, aunque la comuna sólo ha autorizado 675.

La abundancia de este tipo de transporte público se debe a la inexistencia de autobuses del servicio urbano. Lo que hay son taxis tradicionales, pero sus tarifas no están al alcance de la mayoría.

Juan Pablo Ruano, propietario de un taxi tradicional, reconoció que desde hace cinco años han sido desplazados por los mototaxis. "Hay días en que ni nos preguntan el precio de un viaje", contó.

Favorece a usuarios

La aceptación del mototaxi como transporte preferido influye también en que estos automotores pueden desplazarse más rápido. Además, debido a su bajo consumo de combustible, el pasaje es aceptable, ya que varía entre Q5 y Q20, en los diferentes puntos de la ciudad.

"Son baratos y mejores que los autobuses urbanos, ya que no tienen que cumplir con horarios

"Todos los mototaxis deben ser legalizados y así obligarlos a pagar la tributación mensual. Esto ayudará a las finanzas municipales".

José Luis Galindo, alcalde de Retalhuleu.



Hay casi el doble de las 675 unidades autorizadas.

ni rutas establecidas", explicó Arturo Pérez, vecino del lugar. "Además, pueden entrar casi a todas partes", agregó.

Otro vecino, Carlos Agustín López, señaló que no son seguros, pero sí económicos.

Por aparte, Manuel de Jesús Cortez, miembro del Consejo Comunitario de Desarrollo (Co-



Según sea la distancia, cobran entre Q5 y Q20.

dede) del parcelamiento Caballo Blanco, dijo que son rápidos y baratos, pero hay demasiados y hace falta regularlos, puesto que no respetan ni a los automovilistas ni a los peatones.

Legalización

El alcalde José Luis Galindo refirió que entre las medidas que



Fotos Prensa Libre: ÁNGEL RICARDO HOFFENS

La falta de autobuses que presten el servicio de transporte urbano ha motivado el alza del número de mototaxis.

tomará con el Concejo está la legalización de los mototaxis, ya que hay fuga de ingresos.

"Cada uno de los 675 autorizados aporta Q75 mensuales en concepto de arbitrio, mientras que los piratas no tributan nada", señaló.

Agregó que analizan programas para resolver los embotellamientos de tránsito. Uno de ellos es organizar a los mototaxis en turnos para que sólo la mitad circule, mientras la otra descansa.

Reacciones

José Ángel Vásquez, propietario de una de las unidades autorizadas, expuso que la iniciativa de legalizarlas a todas no es conveniente, ya que ocasionará que siga subiendo la cantidad.

Según él, sólo con el anuncio de la posible legalización muchos propietarios empezarán a comprar más unidades para conseguir más licencias. "Tener mototaxi dejará de ser rentable",

manifestó.

Luis González, otro propietario, opinó que la comuna debe respetar a los que trabajan de manera legal y contribuyen con la población y, por el contrario, debe de sancionar a los infractores.

Por aparte, Jorge López, cuyas unidades aún no tienen autorización, expuso que la legalización obligará a que todos paguen la tasa municipal.

Luis Alfonso Lemus, otro de ellos, también favoreció la legalización. Dijo que todos tienen derecho a trabajar y, por tal razón, la comuna debe autorizar a todos los prestatarios de ese servicio. "Lo mejor es que nos dejen trabajar de manera correcta, ya que de todas formas vamos a continuar haciéndolo", expresó.

Por aparte, el alcalde Luis Galindo manifestó que la propuesta será presentada al Concejo, luego que terminen de analizar el presupuesto que van a administrar.

BIBLIOGRAFÍA

- ANGARITA GÓMEZ, Jorge. **Lecciones de derecho**. Bogotá, Colombia: (s.e.) Ed. Temis S.A. 1994.
- BALLBÉ, Manuel y otros. **Manual de derecho administrativo**. Barcelona, España, (s.e.) Ed. Marqués, 2002.
- CABANELLAS TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. 14a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 2000.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. 1a. ed; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1976.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 4a. ed.; Revisada, actualizada y ampliada por Luís Alcalá-Zamora y Castillo; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1979.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**, Guatemala, C.A. 1ª ed.; Ed. Orión. 2006.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte especial**, Guatemala, C.A. 5ª ed.; Ed. Orión, 2005.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**, Guatemala, C.A. 6ª ed.; Ed. Orión, 2005.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Servicios públicos municipales**, 1a. ed.; Ed. Porrúa México, Universidad Autónoma de México, México, 2002.
- VALENCIA CARMONA, Salvador. **Educación, ciencia y cultura**, 1a. ed.; Ed. Talleres de Formación Gráfica, S.A., Universidad Autónoma de México, México, 2002.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**, 21a. ed.; Ed. Porrúa, S. A. México 1981.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. 40a. ed.; México. Ed. Porrúa, S.A., 1993.

LÓPEZ MAYORGA, Leonel Armando. **Introducción al estudio del derecho II**. Volumen I, 1ª ed.; Ed. Lovi, Guatemala, 2003.

LÓPEZ SOSA, Eduardo. **Derecho municipal mexicano**, México, D.F. (s.e.) Ed. José de Pineda Ibarra, 2000.

OLIVAN LÓPEZ, Fernando. **Introducción al derecho**. (s.e.) Ed. Tecnos, S.A. Madrid, 1988.

OSSORIO Y FLORIT, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: (s.e.) Ed. Heliasta S.R.L., 1981.

PACHECO GÓMEZ, Máximo. **Introducción al derecho**, (s.e.) Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1976.

PEREIRA OROZCO, Alberto. **Introducción al estudio del derecho I**, 4ª ed.; Guatemala, C.A., Ed. De Pereira, 2004.

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

PENAGOS, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**, Buenos Aires, Argentina. (s.e.) Ed. Heliasta, S.R.L. 1988.

Legislación:

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

Código Municipal. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 12-02, 2,002.

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

Ley del Organismo Ejecutivo. Congreso de la República de Guatemala.
Decreto Número 114-97, 1,997.

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

Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria. Congreso de la República de Guatemala. DecretNnúmero 1-98, 1,998.

Ley de Tránsito. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 182-96,
1,996.

Ley del Impuesto de Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos.
Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 70-94, 1,994.

Ley de la Policía Nacional Civil. Congreso de la República de Guatemala, Decreto
Número 11-97, 1,997.