

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



ANÁLISIS JURÍDICO SOCIAL SOBRE LA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS DE  
LOS USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE URBANO EN EL  
MUNICIPIO DE MIXCO, DEPARTAMENTO DE GUATEMALA

SAIRA MARIELA ORELLANA HURTARTE

GUATEMALA, NOVIEMBRE 2014

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

**ANÁLISIS JURÍDICO SOCIAL SOBRE LA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS DE  
LOS USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE URBANO, EN EL  
MUNICIPIO DE MIXCO, DEPARTAMENTO DE GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**SAIRA MARIELA ORELLANA HURTARTE**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, noviembre 2014

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

DECANO:	MSc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Mario Roberto Méndez Álvarez
VOCAL V:	Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO:	Lic. Luis Fernando López Díaz

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente:	Lic. Héctor David España Pinetta
Vocal:	Licda. Vilma Corina Bustamante de Ortiz
Secretario:	Lic. José Dolores Bor Sequén

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic. Ricardo Antonio Alvarado Sandoval
Vocal:	Lic. Marco Tulio Pacheco Galicia
Secretario:	Lic. Juan Carlos López Pacheco

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



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12  
GUATEMALA, C.A.



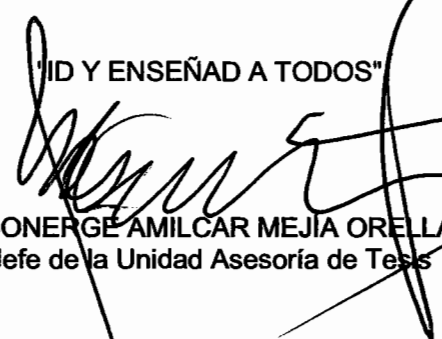
Guatemala, 13 de febrero de 2013.

Licenciada  
MARÍA ELVIRA ALFARO PAYES  
Ciudad de Guatemala

Licenciada MARÍA ELVIRA ALFARO PAYES:

Atentamente me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que recibí el dictamen del (de la) Consejero (a) - Docente de la Unidad de Asesoría de Tesis de esta Facultad, en el cual hace constar que el plan de investigación y el tema propuesto por la estudiante: SAIRA MARIELA ORELLANA HURTARTE, CARNÉ No. 199922142, intitulado "ANÁLISIS JURÍDICO SOCIAL SOBRE LA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS DE LOS USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE URBANO, EN EL MUNICIPIO DE MIXCO, DEPARTAMENTO DE GUATEMALA" reúne los requisitos contenidos en el Normativo respectivo.

Me permito hacer de su conocimiento que como asesora está facultada para realizar modificaciones que tengan por objeto mejorar la investigación. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual regula: "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".

"DID Y ENSEÑAD A TODOS"  
  
DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis



cc.Unidad de Tesis, interesado y archivo

Licda. María Elvira Alfaro Payes  
Abogada y Notaria  
8ª. Ave. 13-73, Oficina 6, zona 1, ciudad de Guatemala  
Teléfono: 57076860



Guatemala, 28 de mayo de 2013

**Doctor Bonerge Mejía Orellana**  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su Despacho



Respetable Doctor Mejía:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, deseándole éxitos en las actividades que realiza como Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala y a la vez, de conformidad con el nombramiento contenido en oficio de fecha 13 de febrero de 2013, para que asesore el trabajo de tesis intitulado **“ANÁLISIS JURÍDICO SOCIAL SOBRE LA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS DE LOS USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE URBANO, EN EL MUNICIPIO DE MIXCO, DEPARTAMENTO DE GUATEMALA”**, presentado por la estudiante **SAIRA MARIELA ORELLANA HURTARTE**, carné número 199922142, me permito emitir el dictamen correspondiente.

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, me permito informar lo siguiente sobre el referido trabajo:

- a) **Contenido científico y técnico:** El contenido científico y técnico de la investigación consiste en un análisis jurídico social sobre la violación de derechos humanos de los usuarios del servicio público de transporte urbano, en el municipio de Mixco, departamento de Guatemala, derivado de la forma en la cual el mismo es prestado.
- b) **Metodología y técnicas de investigación:** Para llevar a cabo la investigación, la estudiante utilizó los métodos deductivo, inductivo, analítico y sintético y la técnica de investigación documental.
- c) **Redacción:** Presenta una redacción entendible, estructurada y ordenada de manera que el lector puede comprender el contenido de la investigación sin dificultad.
- d) **Contribución científica:** Representa un aporte importante para el derecho administrativo y para el derecho constitucional, en cuanto a derechos humanos se refiere.

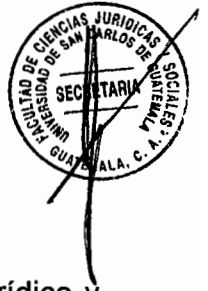
*Y. del am...*  
Licenciada  
María Elvira Alfaro de Ramos  
ABOGADA Y NOTARIA

Licda. María Elvira Alfaro Payes

Abogada y Notaria

8ª. Ave. 13-73, Oficina 6, zona 1, ciudad de Guatemala

Teléfono: 57076860



El trabajo de investigación presenta la confrontación entre el ordenamiento jurídico y doctrina aplicable y la forma ineficiente e ineficaz en que es prestado el servicio público de transporte urbano en el municipio de Mixco, departamento de Guatemala, con lo que es posible tener por comprobada la tesis rectora de la investigación, pues se establece la violación de derechos humanos de diferentes grupos de usuarios del citado servicio; no sólo critica la forma en que es prestado el referido servicio por los concesionarios del mismo, a través de sus empresas, sino también la falta de supervisión por parte de la autoridad municipal, del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los concesionarios en los contratos respectivos, lo que lleva a cuestionar el sistema administrativo de nuestro país, que ve con indiferencia la problemática que día a día enfrentan los usuarios de este servicio público y en alguna medida constituye un llamado de atención, para que se busquen e implementen los mecanismos necesarios de solución.

- e) **Conclusiones y recomendaciones:** Las conclusiones y recomendaciones de la investigación son acertadas, en virtud que se identifica las causas de la problemática y se sugiere mecanismos idóneos de solución.
- f) **Bibliografía:** Contiene bibliografía adecuada para la realización de la investigación.

Con base en lo expuesto, emito **DICTAMEN FAVORABLE** sobre el trabajo de tesis presentado por la estudiante **SAIRA MARIELA ORELLANA HURTARTE**, carné número 199922142, en virtud que la investigación desarrollada cumple con los requisitos que exige el artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de esa honorable casa de estudios y respetuosamente solicito se continúe con el trámite administrativo correspondiente.

Sin otro particular, me suscribo de usted atentamente,

  
Licda. **María Elvira Alfaro Payes** Licenciada  
**Abogada y Notaria** *María Elvira Alfaro de Ramos*  
**Colegiado 6186** ABOGADA Y NOTARIA



# USAC TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio 5-7 Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 14 de octubre de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante SAIRA MARIELA ORELLANA HURTARTE, titulado ANÁLISIS JURÍDICO SOCIAL SOBRE LA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS DE LOS USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE URBANO, EN EL MUNICIPIO DE MIXCO, DEPARTAMENTO DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/silh.

Lic. Avidán Ortiz Orellana  
DECANO





## DEDICATORIA

**A DIOS TODO PODEROSO:** Por ser mi Padre y suplir todas mis necesidades, por acompañarme en cada momento de mi vida y por haberme dado la inteligencia y sabiduría necesaria para alcanzar esta meta.

**A MI MADRE:** Orfa Hurtarte Rodríguez, quien después de Dios me ha proveído todo lo que he necesitado, muchas gracias por su esfuerzo y trabajo, es un ejemplo a seguir; este triunfo es suyo.

**A MI HIJO:** Gerardo Andrés, criatura perfecta hecha por la mano de Dios, por haberme dado las lecciones de esfuerzo y valentía más grandes de mi vida y por haberme amado tal cual soy. Siempre te llevo en mi corazón.

**A MIS ABUELOS:** Eulalia Rodríguez y Raúl Hurtarte, por su valentía, trabajo y esfuerzo, por haber decidido construir las bases de un mejor futuro para sus generaciones.

**A MIS HERMANOS:** Dina, Rony, Bryan y Melanee, por su amor y su apoyo, por ayudarme a ser una mejor persona, son una parte muy importante de mi vida.





**A MIS TÍOS Y PRIMOS:**

Por su apoyo y cariño.

**A MIS SOBRINOS:**

Con cariño, anhelando que la meta que hoy he alcanzado, sea una de las muchas que ustedes cumplirán.

**A MIS AMIGOS:**

Su amistad y cariño son una especial bendición, gracias por estar a mi lado y por compartir alegrías y tristezas, especialmente a Viviam, Oscar, Leonel, Mynor, Esdras y Joel.

**A MIS PADRINOS:**

Licenciados German Gómez y Dinora Locón, mi admiración, respeto y agradecimiento por el apoyo brindado en este proceso de preparación profesional, es invaluable.

**A MI ASESORA DE TESIS:**

Licenciada María Elvira Alfaro, muchas gracias por creer en mí y por el apoyo que incondicionalmente me ha brindado.

**A MI ALMA MATER:**

Amada Universidad de San Carlos de Guatemala y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por abrirme sus puertas, por cobijarme en sus aulas y por formarme profesionalmente.



**A MIS CATEDRÁTICOS:**

Mi agradecimiento por los conocimientos impartidos, especialmente a los distinguidos profesionales del derecho: Víctor Barrios Barahona, Mario Aguilar Elizardi, Rafael Godínez, Jorge Mario Álvarez Quiroz y Henry Almengor, por su entrega y compromiso con la academia.

**A MIS COMPAÑEROS DE**

**TRABAJO:**

Por todo el tiempo que hemos convivido y por los conocimientos que han compartido conmigo, me han sido de gran ayuda.



## ÍNDICE

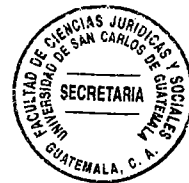
	<b>Pág.</b>
Introducción.....	i
<b>CAPÍTULO I</b>	
1. Servicios públicos.....	1
1.1. Crisis y Estado subsidiario.....	4
1.2. Principios de los servicios públicos.....	9
1.2.1. Principio de continuidad .....	9
1.2.2. Principio de igualdad.....	10
1.2.3. Principio de adaptación.....	11
1.2.4. Principio de generalidad.....	12
1.3. Clasificación de los servicios públicos.....	12
1.3.1. Planificación de los servicios públicos.....	16
<b>CAPÍTULO II</b>	
2. Organizaciones prestadoras de servicios públicos.....	19
2.1. Organizaciones descentralizadas y autónomas.....	20
2.2. Empresas industriales y comerciales.....	21
2.3. Sociedades del Estado.....	21
2.4. Empresas privadas.....	22
2.5. Cooperativas.....	23
2.6. Arrendatarios.....	23
2.7. Servicios prestados por concertación.....	24
2.8. Servicios prestados por sociedades de economía mixta.....	30
2.9. Huelga en los servicios públicos.....	31

2.9.1. Procedimiento.....	32
<b>CAPÍTULO III</b>	
3. La Concesión.....	37
3.1. Otorgamiento de concesiones en Guatemala.....	44
3.2. Facultad de intervención.....	47
3.3. Ley de Contrataciones del Estado.....	51
3.4. Contratos administrativos.....	51
3.5. Principios de los contratos administrativos.....	54
3.5.1. Principio de legalidad.....	55
3.5.2. Principio de interés público o bien común.....	57
3.5.3. Principio de la autonomía de la voluntad.....	58
<b>CAPÍTULO IV</b>	
4. Derechos humanos.....	61
4.1. Definición.....	61
4.2. Finalidad y sujetos de los derechos humanos.....	62
4.3. Características de los derechos humanos.....	64
4.4. Clasificación de los derechos humanos.....	65
4.4.1. Derechos civiles y políticos.....	65
4.4.2. Derechos económicos, sociales y culturales.....	66
4.4.3. Derechos de los pueblos o de solidaridad.....	68
4.5. Derechos humanos (fundamentales) contemplados en la Constitución Política de la República de Guatemala.....	68
4.5.1. Derechos o garantías individuales.....	69



Página

4.5.2. Derechos o garantías sociales.....	75
4.5.3. Derechos de solidaridad o de los pueblos.....	79
4.6. Protección a los derechos humanos en Guatemala.....	81
CONCLUSIONES.....	85
RECOMENDACIONES.....	87
BIBLIOGRAFÍA.....	89



## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se pretende demostrar que la forma en que se realiza la prestación del servicio público de transporte urbano en el municipio de Mixco del departamento de Guatemala, es violatoria de diversos derechos humanos de los usuarios, entre los cuales se puede mencionar: el derecho a la vida, derecho a la integridad física, derecho a la igualdad, el derecho de protección a la familia, el derecho a la protección a menores, ancianos y minusválidos y el derecho a un medio ambiente y equilibrio ecológico, todo ello derivado de la forma ineficiente e ineficaz en que es prestado dicho servicio, aunado a la inexistente supervisión por parte de las autoridades municipales, del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los concesionarios en los contratos respectivos, empresarios de la iniciativa privada, cuyo único interés es el lucro desmedido y no el bien común de la población del municipio.

En esta investigación se utilizaron los métodos deductivo e inductivo, para estructurar los capítulos, a efecto de plantear los temas y subtemas; así también, los métodos analítico y sintético para la selección y resumen de la información que se incluye.

El objetivo primordial del presente trabajo es proporcionar a legisladores, estudiantes y lectores en general, información que permita identificar la problemática que surge por la forma en que las diversas sociedades mercantiles, a través de las empresas respectivas, prestan el servicio público de transporte urbano en el municipio de Mixco del departamento de Guatemala, las causas y los efectos.

El trabajo está conformado por cuatro capítulos, desarrollados de la siguiente manera:



el primer capítulo contiene lo relativo a los servicios públicos, crisis y Estado subsidiario, principios y clasificación de los servicios públicos; el segundo capítulo contiene lo relativo a las organizaciones prestadoras de servicios públicos, formas de prestación y la huelga; el tercer capítulo contiene lo relativo a la concesión, facultad de intervención, contratos administrativos y principios de los contratos administrativos; el cuarto capítulo contiene lo relativo a los derechos humanos, su definición, características, clasificación, derechos humanos (fundamentales) contemplados en la Constitución Política de la República de Guatemala y su protección.

En el trabajo realizado se incluye definiciones y clasificaciones de connotados autores gracias a los cuales el ordenamiento jurídico se ha beneficiado por los importantes estudios realizados en materia de derechos humanos y derecho administrativo.



## CAPÍTULO I

### 1. Servicios públicos

“El servicio público es una actividad pública, o privada, o pública/privada, que persigue realizar el bien común o interés público. El servicio público es una actividad pública o privada, o privada-pública, que busca servir los ambientes del Estado de Guatemala procurando la satisfacción de sus necesidades. El servicio público, especialmente en materia de transporte público, como un tema exclusivamente jurídico, objeto de embrollos legalistas, actualmente está en crisis; luego se explicará por qué. En cuanto concepto jurídico, el servicio público observó cierta evolución en el campo administrativo.”<sup>1</sup>

El servicio público es el medio por el cual el Estado brinda satisfactores a distintos rubros, que atañen a la sociedad que lo conforma, está enfocado a cubrir distintas necesidades sociales, entre las cuales se puede mencionar: salud, educación, seguridad ciudadana y el tema central de la presente investigación: el servicio de transporte urbano, que es un servicio público esencial, el cual, según la doctrina administrativa, se convierte en un servicio público esencial indirecto, derivado de la forma de prestación del mismo, ya que el Estado, a través de las municipalidades y en este caso concreto, la Municipalidad de Mixco del departamento de Guatemala, realiza concesiones administrativas a entidades de la iniciativa privada del país, con el objeto que éstas presten el servicio y coadyuven a la finalidad fundamental de todo Estado: el

---

<sup>1</sup>. Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 331.



bien común o bienestar general de toda la población que lo conforma; lastimosamente en la práctica esto no se lleva a cabo, ya que los empresarios de la iniciativa privada no cumplen a cabalidad con sus obligaciones y la Municipalidad de Mixco no ha logrado implementar un servicio de transporte urbano municipal, que sea competitivo y que obligue a que los empresarios mejoren el servicio mencionado. La idea original de efectuar concesiones administrativas del servicio público de transporte, fue involucrar a la iniciativa privada para que coadyuvara a las finalidades de las entidades estatales, pero la realidad es que el fin primordial de los referidos empresarios es el lucro desmedido y no les importa las condiciones en que se presta el servicio.

La prestación de los servicios públicos ha evolucionado con el paso del tiempo; dicha evolución se puede dividir en tres etapas: la primera, en la que la administración pública presta servicios asistenciales, entre los cuales se puede mencionar: educación y hospitalización, entre otros; la segunda, en la cual, además de lo anterior, la administración pública presta servicios económicos: fabricación de moneda, servicios bancarios públicos, control de exportaciones, entre otras; y la tercera, en la que la administración pública presta servicios de toda clase, organizando empresas públicas, entre estos se encuentra el servicio de transporte público, que es el objeto de la presente investigación.

“En las etapas enumeradas se observa cómo el Estado abandona al abstencionismo del Estado clásico liberal, haciéndose cargo de servicios asistenciales o sociales en tres áreas: educación, salud y trabajo, incluida la beneficencia. El Estado se divorcia del liberalismo clásico, primero, asumiendo la prestación de todos los servicios públicos;



segundo, compartiendo la prestación de los servicios públicos con los particulares; tercero, limitándose a regular los servicios públicos con la finalidad de controlar su organización, funcionamiento y régimen legal. Consecuencia del citado divorcio es la aparición del Estado de Bienestar o Estado Social, un estado intervencionista, con participación en la explotación económica, asumiendo riesgos empresariales, dentro de ciertos límites, pues los funcionarios públicos (desde el Presidente de la República hasta los Ministros de Estado) manejan la concesión como fórmula para trasladar la explotación de los servicios públicos a los particulares, reservándose el derecho de supervisión, fiscalización e intervención.”<sup>2</sup>

“El Estado prestador de servicios públicos cuenta con ventaja a su favor. Algunas ventajas se relacionan con el dinero proveniente de los impuestos y contribuciones, el cual se encuentra a la mano para invertirlo; la propiedad de gran cantidad de bienes de toda clase, eliminando la necesidad de adquirir propiedades y el arrendamiento de las que sean necesarias y no se tengan; y finalmente, la influencia política que le permite tomar toda clase de decisiones, incluyendo la decisión de emitir leyes y reglamentaciones apropiadas. El auge de las empresas públicas obligó a ya no usar el término servicio público, temporalmente. La empresa pública surgió por la necesidad del Estado de invertir los capitales acumulados en las arcas públicas, ante la escasa inversión privada, por la influencia de las ideas socialistas, por la tendencia política de proteger a los desamparados. Cada Estado organizó sus propias empresas públicas, según sus recursos y conveniencias políticas. El apareamiento de la empresa pública dio lugar a dos posiciones antagónicas: el Estado con empresas públicas y el Estado con empresas privadas, agregándose una tercera posición: el Estado con empresas

---

<sup>2</sup>. *Ibid.* Pág. 331.

públicas y empresas privadas; en esta última posición, el Estado se reservó la administración de los servicios que no debía ceder a los particulares, permitiendo a los particulares asumir la administración de algunos servicios por medio de empresas privadas. La posición asumida por cada Estado generó dura polémica entre el Estado y los particulares. Estos últimos, afirmaron que el Estado debe ceder los servicios públicos a los particulares, debido a que los particulares, supuestamente pueden considerarse buenos administradores, capacitados para prestar un buen servicio, eficientes para fomentar un servicio competitivo. Queda demostrado que en el país, lo mencionado es absolutamente falso, ya que las entidades privadas, no han logrado hasta nuestros días sanear la prestación del servicio.

Históricamente la polémica obligó a los Estados a ubicarse en una y en otra posición, por ejemplo: Italia capitalista, se organizó con empresas públicas exitosas en navegación, hierro, acero, minerales e hidrocarburos y Suecia socialista, se organizó con empresas privadas exitosas estimuladas por una política estatal de subsidios, tasas, reglamentaciones y control de monopolios.”<sup>3</sup>

### **1.1. Crisis y Estado subsidiario**

A partir de 1960 da inicio lo que se denomina la crisis del servicio público. En los Estados con graves problemas, Guatemala, por ejemplo, afloran tres factores causantes de la crisis:

- El crecimiento desordenado de la población, carente de planificación y

---

<sup>3</sup>. Ibid. Pág. 332.

excesivamente concentrado en determinadas áreas del territorio estatal, principalmente en la ciudad capital. Esto degenera en la concentración excesiva en cuanto a materia económica y laboral respecta, centralizándose la mayoría de las operaciones importantes del país, entre las cuales se puede mencionar: inversión económica nacional o internacional, creación y fomento de empleo, operaciones burocráticas estatales, etcétera.

- El costo de los servicios públicos, “convertido en obstáculo para lograr la efectiva atención de las inagotables necesidades de la población (este factor se entiende analizando un caso, por ejemplo: el Alcalde de la ciudad de Guatemala, Leonel Ponciano planificó el servicio público de recolección de basura y posterior procesamiento destinado a usos industriales y agrícolas. El proyecto implicaba la inversión de Q200,000,000.00. Entonces, la Municipalidad de Guatemala ejecutaba un presupuesto de Q20,000,000.00. Aún considerando la rentabilidad del proyecto, el costo era muy alto para la Municipalidad, obviamente el proyecto fue abandonado).”<sup>4</sup> Lamentablemente el Estado no cuenta con solvencia económica, ya que el producto interno bruto (PIB) actual, no ha alcanzado los niveles para catalogar a Guatemala, como un país desarrollado, dando como resultado que no se pueda contar con servicios públicos de primera categoría, esto producto, entre otras cosas, de la corrupción que surge dentro de las instituciones públicas en el manejo de los fondos públicos, ya que muchas veces los mismos no son utilizados para el cumplimiento de los fines del Estado, sino al contrario, caen en manos de funcionarios o empleados públicos inescrupulosos, que convierten a la

---

<sup>4</sup>. *Ibid.* Pág. 333.

administración pública, en una oportunidad de enriquecerse, a costa de las arcas nacionales, aunado a esto, hay que mencionar los altos índices de violencia e impunidad en que vive la población guatemalteca, lo que ha influido para que no se fomente la inversión nacional y mucho menos la inversión extranjera, ya que el país no brinda certeza jurídica alguna para que sea catalogado como una buena inversión empresarial. Lastimosamente esta es la realidad social, política y jurídica guatemalteca.

- Carencia de recursos humanos y tecnológicos. Los servicios públicos requieren personal profesional y técnico altamente calificado y apoyado por tecnología de punta. Sin recursos, es imposible la efectividad del servicio público y se vuelve una carga insoportable y perjudicial. La realidad guatemalteca en cuanto a este factor afecta grandemente la prestación de servicios públicos, lo cual se evidencia en el servicio público de transporte urbano, ya que las personas que se desempeñan como pilotos, en su mayoría, no es personal calificado para realizar la acción encomendada, por ejemplo: no poseen licencia de conducir tipo A, que legalmente es la que se necesita para manejar transporte pesado, como lo son las unidades del transporte urbano; algunos ni siquiera han adquirido la mayoría de edad y en consecuencia, no poseen los conocimientos ni experiencia necesarios, para transportar personas.

“Los factores influyen en la adopción de una posición objetiva razonable: El Estado y los particulares, en lugar de enfrentarse en una polémica sin beneficios, deciden unificar intereses y coordinarse entre sí. Asimismo, los legalistas deciden entender, como en su tiempo lo hizo Mauricio Hauriou y Jean Rivero, que el servicio público

dejó de ser una noción jurídica para convertirse en noción técnica, o en otras palabras, un asunto de administración. Es poco práctico continuar discutiendo cuándo hay servicio público, si todo servicio público debe estar a cargo de una organización pública, o si la actividad debe ser pública para que el servicio a cargo sea público, si el servicio público es directo por estar a cargo del Estado e indirecto por estar a cargo de los particulares, etcétera.

Aparte de poco práctico, cabe aceptar el reapareamiento del Estado clásico liberal, con la variante del Estado subsidiario. Según este concepto, le corresponde al Estado asumir sólo aquello que las sociedades particulares no estén en condiciones de cumplir. La subsidiaridad se constituyó en Guatemala como un principio de administración pública. Algunos hechos ocurren a la par de la reaparición, por ejemplo, las empresas públicas en lugar de crecer y multiplicarse, se estancan y algunas desaparecen por sus deficiencias; subsisten las más rentables (por ejemplo: en Guatemala...el servicio del agua potable prestado por EMPAGUA), hasta que las empresas rentables principian a ser objeto de privatización o sea, adquisición o traspaso a empresas privadas nacionales y transnacionales y Gobiernos extranjeros...La privatización se adueña de activos, acciones, derechos y concesiones del Estado y de los particulares guatemaltecos. La privatización (caso Guatemala), finalmente, tropezó con la resistencia de los empresarios y no empresarios. Los primeros, al ser desplazados del mercado local y los segundos, los particulares, por el encarecimiento e inaccesibilidad.<sup>5</sup> Esto último, provocó la crisis política de los servicios públicos, una crisis no resuelta hasta nuestros días, la que se evidencia al observarse la forma tan ineficiente e ineficaz

---

<sup>5</sup>. *Ibid.* Pág. 334.



en que es prestado el servicio público esencial de transporte, cuya consecuencia es la violación de derechos humanos de los usuarios de este servicio en el municipio de Mixco del departamento de Guatemala, sin que a corto plazo se vea una solución viable que disminuya el daño que se les causa.

Lo expuesto elimina toda la discusión doctrinaria o jurídica. Lo único que puede aún plantearse y sostenerse es, sin duda el tema de las reglas de los servicios públicos, suprimiendo la pretensión de aplicarlas exclusivamente al Estado, departamentos o municipios, pues deben aplicarse a toda persona individual o jurídica que los preste, incluyendo a los particulares, quienes también deben someterse a reglas jurídicas claras y justas. Independiente de quién preste el servicio público, el servicio debe considerarse público en todos los casos en que esté de por medio la satisfacción de alguna necesidad de los habitantes del Estado, prevaleciendo entonces, el bien común o interés público sobre los intereses privados. De cualquier forma, el Estado no puede desconocer la existencia de las necesidades, por ejemplo, en el presente caso, los vecinos del municipio de Mixco del departamento de Guatemala, que debido a su condición económica se ven obligados a abordar las unidades del transporte urbano, al no poseer vehículo automotor propio, o bien teniéndolo, no pueden utilizarlo todos los días, debido al alto costo del combustible. La obligación del Estado es brindar protección a este grupo poblacional del municipio; sin embargo, actualmente esto no se da y el Estado está abandonando a los particulares sin garantizarles la prestación de un servicio adecuado, como contraprestación por los diversos tributos que aportan; lo correcto sería que el Estado les retribuya su contribución tributaria, a través de la prestación de servicios públicos y que la misma sea realizada en forma eficaz y



eficiente.

## **1.2. Principios de los servicios públicos**

Los principios generales, comunes a todo servicio público, que obligatoriamente observará quien tenga a su cargo la prestación del mismo, son: 1 continuidad, 2. igualdad, 3 adaptación, y 4 generalidad. Las reglas específicas, propias de cada servicio público, no se clasifican, dependen de las políticas, estrategias, planes, programas, metas y objetivos de cada servicio.

### **1.2.1. Principio de continuidad**

“La prestación no será interrumpida y paralizada sin perjudicar a la colectividad. Si una actividad se declara servicio público es para satisfacer determinada necesidad imperiosa de los habitantes del Estado, departamento o municipio. Por lo tanto, se requiere el funcionamiento del servicio, sin interrupciones de ninguna clase.

La continuidad del servicio público supone el funcionamiento puntual y regular del mismo servicio, que también supone un fácil acceso al mismo por parte del usuario. En tal sentido, los horarios del servicio y horarios de oficina, serán accesibles al usuario. El transporte como servicio exige un horario de 24 horas y que en las oficinas existan turnos, pero sin romper la continuidad. La interrupción del servicio público es ilegal, excepto en casos excepcionales o de fuerza mayor. La interrupción del servicio público, equivale a una falta grave que da lugar a demandar de parte del usuario indemnización

por daños y perjuicios. El concesionario de un servicio público queda obligado a prestar el servicio a toda costa, aunque deje de ser ganancioso y sufra déficit. La teoría de la imprevisión aplicable al caso permite disminuir el déficit.”<sup>6</sup>

La continuidad del servicio público de transporte urbano en el municipio de Mixco del departamento de Guatemala no se cumple, ya que los pilotos de las unidades, paralizan el servicio en cualquier tiempo, motivados según ellos, por extorsiones de pandilleros, asesinatos de pilotos, multas exageradas por parte de la Policía Municipal de Tránsito, entre otros, violentándose con ello este principio de todo servicio público (que conlleva inmersa la eficiencia y eficacia). El ente estatal debe trabajar arduamente creando estrategias viables cuya finalidad sea obtener el respeto al principio de continuidad y lograr con ello mejorar el servicio público ya mencionado.

### **1.2.2. Principio de igualdad**

La regla se basa en el principio constitucional de igualdad entre todos los seres humanos e igualdad ante las oportunidades y responsabilidades del hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil. En el caso de Guatemala esto se encuentra regulado en el artículo 4 de la Constitución Política de la República, el cual preceptúa: “En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil tienen iguales oportunidades y responsabilidades, ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta

---

<sup>6</sup>. Chavento. Adalberto. **Introducción a la teoría general de la administración**. Pág. 85.



fraternal entre sí.”

El servicio público obliga a su prestación en igualdad de condiciones, lo que impide establecer categorías de usuario, siempre que se les mantenga en estricta igualdad a todos los que están en la misma situación. La igualdad no ofrece problemas cuando todos los usuarios están sometidos a las mismas reglas. La igualdad se mantiene aún en los servicios distribuidos en categorías, por ejemplo: “En el servicio de energía eléctrica existen categorías: 1. Servicio público. Se establece a favor del consumidor de otro servicio público, que requiere pago preferencial para beneficio de los propios usuarios. 2. Servicio industrial. 3. Servicio comercial y 4. Servicio domiciliario. En estas categorías, los usuarios de cada una, se sujetan a las mismas reglas y pagos sin que por esta situación se falte a la igualdad; se faltaría si dentro de una misma categoría existen diferencias.”<sup>7</sup>

### **1.2.3. Principio de adaptación**

“La administración pública podrá modificar el servicio público siempre que la modificación se fundamente en el bien común o interés público. Este principio justifica el racionamiento de la presentación sin responsabilidad para el titular del servicio. Aquí encaja el racionamiento del agua potable durante el cambio de horarios, la ampliación o la restricción geográfica del servicio.”<sup>8</sup> En cierto sentido, el Código Municipal, en el artículo 72, se refiere a este principio, al dar competencia al municipio para ampliar y mejorar los servicios públicos de su circunscripción territorial, suponiéndose que las

---

<sup>7</sup>. **Ibid.** Pág. 88.

<sup>8</sup>. **Ibid.** Pág. 90.

ampliaciones y las mejoras significan la adaptación del servicio. Lastimosamente, la Municipalidad de Mixco no ha realizado modificaciones a la prestación del servicio público de transporte urbano, en beneficio de los usuarios.

#### **1.2.4. Principio de generalidad**

“El servicio público es para todos los habitantes del Estado, en el que no se presta a un grupo de personas excluyendo a otras. El servicio es general para todos, obviamente, y para aquel que cumpla con los requisitos o condiciones reglamentarias. No dando cabida con ello a ninguna discriminación.”<sup>9</sup>

Este principio no es completamente observado en la prestación del servicio público de transporte urbano, ya que durante las suspensiones frecuentes de que es objeto, este servicio es prestado con normalidad en el resto del territorio nacional, no así en la citada circunscripción municipal, dejando excluidos de la prestación del mismo a esa población.

#### **1.3. Clasificación de los servicios públicos**

La tendencia actual es trasladar la prestación de servicios públicos a las municipalidades y a los particulares concesionarios. El Estado procura excluirse, hasta lo posible. Los manuales de administración municipal incluyen entre los objetivos de la administración municipal, la prestación de servicios públicos. Clasificar estos servicios es tarea difícil. En la legislación de cada Estado normalmente se localiza algún tipo de

---

<sup>9</sup>. **Ibid.** Pág. 95.

clasificación. La clasificación que se manejaba en los años 2000 se basa en las necesidades y este tipo de clasificación ha descartado otras menos afortunadas. Por lo tanto, en relación con los servicios públicos, lo que realmente se clasifica son las necesidades, no los servicios.

“Montaño clasifica las necesidades en 7 grupos: 1. Necesidades básicas: Agua potable vivienda y educación. 2. Necesidades habitacionales: Planificación y zonificación: reglamentación de construcciones particulares. Alcantarillado, banquetas y pavimentos. Alineamiento: Nomenclatura de calles y reglamentación de ruidos molestos. 3. Necesidades educativas: Construcción y sostenimiento de escuelas, censos escolares y vigilancia de la asistencia escolar. 4. Necesidades sanitarias: Limpieza, reglamentación de la contaminación ambiental. Hospitales, maternidades, hospicios, manicomios y guarderías infantiles. Centros de higiene: Hoteles, casas de huéspedes, baños, barberías, y similares: Rastros, mercados, cementerios, molinos de nixtamal, lavaderos públicos, expendios de comestibles y bebidas, control y vigilancia de bebidas embriagantes. 5. Necesidades de seguridad: Vigilancia policíaca; centros de reclusión de explosivos, materiales inflamables y calderas; elevadores y bomberos. 6. Necesidades económicas: Licencias de funcionamiento comercial, rótulos y anuncios. 7. Necesidades sociales, culturales y deportivas: Edificios públicos, obras públicas, campos deportivos, parques, jardines y paseos, ampliaciones y ornato de vías públicas, reglamentación de espectáculos públicos y actividades cívicas.

La anterior clasificación de necesidades, obviamente, no es de aplicación general a todos los municipios. En cada municipio existen necesidades propias y distintas. La

clasificación de necesidades de Montaña se limita a dar una idea de cómo clasificar. Al preparar cada Alcalde o Consejo Municipal su lista de necesidades, se contará con la base de clasificación local de los servicios públicos. La clasificación basada en las necesidades apoya la descentralización de los servicios públicos y fundamentales y la preparación de proyectos sociales y de infraestructura. La consecuencia de centralizar los servicios públicos en el Estado o en el Organismo Ejecutivo, es la prestación de servicios sin atender objetivamente las necesidades de la población. Esta posibilidad es muy negativa.”<sup>10</sup>

Las necesidades generalmente van más allá de los recursos municipales, por tanto, el Estado, el departamento o el municipio, acuden a la concesión. El Estado apoya a los municipios en la prestación de servicios públicos mediante traslados presupuestarios, donaciones, garantías, subsidios o especies de toda clase (por ejemplo, el traslado temporal de maquinaria de caminos para apoyar obras públicas municipales). Algunos servicios públicos de alta rentabilidad, por ejemplo la telefonía, los prestan los particulares, al Estado le corresponde reglamentar, supervisar y fiscalizar.

En relación con el tema, algunos autores afirman que hay necesidades de carácter general que son atendidas por los particulares, por ejemplo: alimentación y servicios médicos, entre otros. No obstante, otros afirman que existen necesidades de interés general que únicamente cumple la administración pública con exclusión de los particulares: es el caso de la justicia, la defensa y el transporte.

---

<sup>10</sup>. Bielsa, Rafael. **Derecho administrativo**. Pág. 47.

Racionalmente, el Estado como tal, no se desprende de todos los servicios públicos y, algunos, dependiendo de cada legislación, están de hecho y por derecho, reservados al Estado. La racionalidad impide el criterio omnímodo de que los servicios públicos deben ser prestados por los particulares. Actualmente, como ayer, semejante criterio es absurdo.

En cierto sentido, el Código Municipal, en el artículo 68 efectúa la clasificación de las necesidades a cargo de los municipios: “a) abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada, alcantarillado, alumbrado público, mercados, rastros, administración de cementerios y autorización y control de los cementerios privados, limpieza y ornato,...la recolección, tratamiento y disposición final de desechos y residuos sólidos hasta su disposición final; b) Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas; c) Regulación del transporte de pasajeros y carga, y sus terminales locales; d) La autorización de megáfonos o equipos de sonido a exposición al público en la circunscripción del municipio; e) Administrar la biblioteca pública del municipio; f) Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación. g) Gestión y administración de farmacias municipales y populares; h) La prestación del servicio de policía municipal; i) Cuando su condición financiera y técnica se los permita, generar la energía eléctrica necesaria para cubrir el consumo municipal y privado; j) Delimitar el área o áreas que dentro del perímetro de sus poblaciones puedan ser autorizadas para el funcionamiento de los siguientes establecimientos: expendio de alimentos y bebidas, hospedaje, higiene o arreglo personal, recreación, cultura y otros que por su naturaleza estén abiertos al público; k) Desarrollo de viveros forestales municipales permanentes, con el objeto de reforestar las cuencas de los ríos, lagos, reservas ecológicas y demás áreas de su circunscripción territorial para proteger

la vida, salud, biodiversidad, recursos naturales, fuentes de agua y luchar contra el calentamiento global;...m) Autorización de las licencias de construcción, modificación y demolición de obras públicas o privadas, en la circunscripción del municipio.” El Código Municipal contempla estas necesidades en forma común, de observancia en todos los municipios, dándoles el nombre de competencias propias.

### **1.3.1. Planificación de los servicios públicos**

El Concejo Municipal debe planificar los servicios públicos y, el alcalde dirigirlos, inspeccionarlos e impulsarlos, así lo establece el Código Municipal en los artículos 35 inciso e) y 53 inciso e). Dicha planificación se debe realizar a través de la Dirección Municipal de Planificación, que es la encargada de coordinar y consolidar diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio y dentro de las funciones que el Código Municipal le asigna en el artículo 96, está mantener un inventario permanente de la infraestructura social y productiva con que cuenta cada centro poblado, así como de la cobertura de los servicios públicos de los que gozan.

Para realizar la planificación de los servicios públicos no se requieren planes y proyectos complicados y complejos, basta el plan de trabajo anual, trimestral o mensual, que comprenda los datos esenciales, como la cantidad de usuarios, recursos humanos y materiales y de dinero necesario para la prestación del servicio público durante un período anual. La posibilidad de que se manejen datos ciertos, reales, se basa en las peticiones y quejas. Al fin de cada año, la municipalidad hará la evaluación del servicio público prestado, estableciendo deficiencias, errores, logros y aciertos. La evaluación culminará con la toma de decisiones necesarias.





En este sentido, la municipalidad contará con oficinas de información, cuya función consiste en evaluar y jerarquizar las peticiones y quejas, con el objeto de establecer problemas urgentes del municipio y poder elaborar el diagnóstico anual de la productividad del servicio público.



## CAPÍTULO II

### 2. Organizaciones prestadoras de servicios públicos

La prestación de servicios públicos podrá estar en poder de los ministerios de Estado, direcciones de los ministerios o direcciones vinculadas a los ministerios y municipalidades; también podrán estar en manos de organizaciones públicas, organizadas por los ministerios, direcciones y municipalidades; y, por medio de empresas privadas, lo cual recibe el nombre de gestión indirecta. "La gestión directa, en principio, no persigue beneficios económicos y se aplica en aquellos casos de bajo volumen de inversión, o en aquellos casos en que la producción de bienes y servicios no persigue beneficios económicos; por ejemplo, las publicaciones del Gobierno que, generalmente se distribuyen en forma gratuita o se venden en cantidad limitada al costo. En todos los casos, el Gobierno central o municipal decide si acude o no a la gestión directa, excepto que esté prohibida por la ley, o que la ley disponga otra clase de gestión.

La gestión directa está a cargo de toda clase de organizaciones: institutos, empresas o talleres, con o sin personalidad jurídica. Las actividades que se ejecutan se atribuyen a la administración pública, aun cuando estén o no sometidas a la jerarquía burocrática. Puede prestar toda clase de servicios, entre ellos, servicios asistenciales en el campo de la educación (institutos de secundaria), servicios de beneficencia (patronatos o guarderías), servicios económicos (transporte público) o servicios de fabricación de productos necesarios para la administración (placas de vehículos, tarjetas, formularios,

papel membretado, papel sellado, timbres o sellos postales). Las organizaciones de gestión directa pueden utilizar la denominación de empresas en forma muy restringida, debido a que su actividad económica es mínima, por ejemplo: tiendas, librerías o inscripciones (matrículas o pago de derechos) que puede manejar una pequeña empresa escolar.”<sup>11</sup>. La Ley del Organismo Ejecutivo establece en relación a la delegación de la gestión directa a las empresas privadas: “Artículo 3. Delegación. Las funciones de gestión administrativa y de ejecución y supervisión de la obra y servicios públicos podrán delegarse a terceras personas, comités, asociaciones o entidades, cuando el Ejecutivo lo juzgare idóneo para lograr una mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones. La modalidad, el ámbito territorial y el régimen de la delegación se establecerán por Acuerdo Gubernativo que deberá publicarse en el Diario Oficial. No son delegables las funciones normativas, reguladoras y de financiación subsidiaria.”

## **2.1. Organizaciones descentralizadas y autónomas**

“La organización encargada de prestar el servicio puede ser descentralizada y autónoma del Organismo Ejecutivo, dotada de personalidad jurídica, sin constituir una empresa como tal o puede ser una empresa pública que depende de los ministerios o de alguna organización descentralizada o autónoma. Por ejemplo, la Universidad de San Carlos de Guatemala, es una organización pública autónoma que presta un servicio educativo universitario. En esta clase de organizaciones, debe tenerse en cuenta que la Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 111, establece que las entidades (término que se aplica a empresas, sociedades o

---

<sup>11</sup> . Castillo González. **Ob.Cit.** Pág. 339.



colectividad) cuando el servicio público consista en una actividad o función económica, el personal debe regirse por leyes laborales comunes sin menoscabo de sus derechos adquiridos.”<sup>12</sup>

## **2.2. Empresas industriales y comerciales**

“La organización que presta el servicio público puede constituirse en una empresa industrial y comercial, con contabilidad propia ajena a la administración central o municipal, con reglamentos propios, sujeta a las leyes laborales privadas (Código de Trabajo). Actualmente, si el Estado toma la decisión de organizar una empresa destinada a la producción industrial y a cualquier actividad comercial, debe implementar la organización y funcionamiento de una empresa privada, con la finalidad de competir y obtener ganancias. El liberalismo clásico y el neoliberalismo, critica con severidad esta clase de empresas, argumentado alrededor de sus deficiencias y fracasos, con la finalidad de obtener la privatización.”<sup>13</sup>

## **2.3. Sociedades del Estado**

“La sociedad del Estado, en cierta forma, es una sociedad mercantil. Alemanes e italianos le dan el nombre de sociedad de mano pública. La sociedad es propiedad del Estado, departamento o municipio. La sociedad posee la totalidad del capital y públicamente se denomina empresa estatal y contra todas las concepciones clásicas del derecho mercantil, cuenta con un socio único: el Estado, el departamento o el

---

<sup>12</sup>. **Ibid.** Pág. 340.

<sup>13</sup>. **Ibid.** Pág. 341.

municipio. En España la sociedad del Estado se emplea en la industria militar y las relaciones entre la sociedad y el Ministerio de la Defensa, se regulan mediante contrato. En Guatemala, la única sociedad del Estado conocida es la Fábrica de Municiones ubicada en El Granadillo, Sanarate, El Progreso.”<sup>14</sup>

#### 2.4. Empresas privadas

“La organización que presta el servicio público puede ser una empresa privada, que asume cualquier forma autorizada legalmente: sociedad, fundación, consorcio; en tal caso, el particular explota el servicio y lo organiza en la forma más conveniente a sus intereses. La administración central o municipal, en todos los casos, se reserva el control de las tarifas, tasas o derechos que se cobren a los particulares o a la propia administración. Los particulares obtienen la explotación de los servicios públicos por medio de permiso, licencia o autorización, pero, generalmente, por medio de concesión o contrato.”<sup>15</sup>

Este es un punto importante de la presente investigación, ya que el servicio público de transporte urbano en el municipio de Mixco del departamento de Guatemala, es prestado por empresas privadas, las cuales, lamentablemente operan con el único objetivo del lucro desmedido de sus propietarios y no comparten la finalidad para la cual fueron creados los servicios públicos, que es el bien común o bienestar general de todo el conglomerado social. De esto deriva la problemática actual en la prestación del servicio público referido, ya que se dan muchos abusos y negligencia por parte de los

---

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid. Pág. 342

pilotos de las unidades de transporte, lo que hace que el mismo se preste en forma ineficiente e ineficaz.

## 2.5. Cooperativas

“La organización que presta el servicio público puede ser una cooperativa. Las cooperativas se basan en la solidaridad social y los socios asumen la doble condición de consumidores-usuarios, lo cual, les permite eliminar a los intermediarios. Ejemplo, una cooperativa de microbuses del transporte urbano, organizada y financiada por los vecinos de una colonia urbana de la ciudad capital, adopta la organización de una cooperativa, con la finalidad de prestar el servicio público en mejores condiciones.”<sup>16</sup>

## 2.6. Arrendatarios

“La organización que presta el servicio público puede ser privada o pública, pero con la característica de que el servicio lo presta mediante arrendamiento, durante cierto tiempo y mediante una remuneración establecida previamente. En este caso se acostumbra la celebración de un contrato administrativo que en la legislación se conoce con el nombre de locación de servicios. El contrato recae sobre un servicio existente, todo el servicio o parte del mismo. El contrato se utiliza en ciertos servicios públicos, el servicio de correo, por ejemplo: En el arrendamiento, los usuarios del servicio arrendado no tienen relaciones jurídicas con el empresario sino con la administración, a la cual pagan el precio del servicio. El empresario privado o público no está facultado para cobrar por el

---

<sup>16</sup>. *Ibid.* Pág. 343.



servicio y no goza de las prerrogativas y privilegios de la administración pública.

El arrendamiento es criticado por evidenciar la incapacidad de la administración pública en la prestación de determinado servicio público. En su lugar, una variante aceptada, no criticada, es el contrato entre la administración pública y el particular, caso en el cual, la administración pública utiliza y aprovecha los servicios existentes en la capital, en los departamentos o en los municipios. Ejemplo, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social o Seguro Social, toma la decisión de contratar servicios médicos con los hospitales y sanatorios privados, aprovechando sus servicios instalados, generales o especializados, para atención y beneficio de los usuarios del IGSS. En este caso, el contrato recibe el nombre de contrato de prestación de servicios. En Colombia, esta clase de contratos mejoró sensiblemente la asistencia del seguro social del Estado. En Guatemala también puede mejorar utilizando este medio.”<sup>17</sup>

## **2.7. Servicios prestados por concertación**

La concertación como figura jurídica se utiliza principalmente en el campo social y económico. En estricto sentido, la concertación es un procedimiento contractual, cuya finalidad persigue que determinados particulares, voluntariamente acepten cierta actividad, situación o condiciones con el objeto de cumplir el fin fundamental del Estado: el bien común o interés público de todo el conglomerado social que lo conforma. En algunos casos, la concertación entre la administración pública y particulares produce en favor de estos últimos, beneficios y ventajas que les reconoce la propia administración,

---

<sup>17</sup>. **Ibid.** Pág. 343.



por ejemplo, subvenciones o exoneraciones fiscales o aduaneras. En otros, la concertación produce la solución de algún conflicto socio-económico, luego de que la administración pública ha llamado a la concertación a las organizaciones en conflicto, en asuntos laborales, por ejemplo.

En cierto sentido, en la concertación, la administración pública no recibe ni obtiene nada, pues lo único que busca es la realización de objetivos sociales y/o económicos de interés general, que favorezcan a la organización empresarial sometida a concierto, significa que la administración pública obtendrá algún beneficio por la concertación, no directo para la administración sino para los habitantes del Estado en general. No es conveniente que la concertación quede a discreción de los gobernantes, sino que se fundamente en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la ley; entonces, la concertación es obligatoria, por disposición de la Constitución y por disposición de la ley.

La concertación no se improvisa, por lo tanto, se fundamenta en ciertas bases que determinan su existencia. Estas bases son:

- La formulación de un plan nacional de desarrollo; sin este plan, que puede ser un plan nacional de concertación, no es posible la concertación.
- La acción concertada, la que consiste en el acuerdo voluntario entre empresas privadas y ministerios competentes, según el problema o asunto de que se trate.
- Bases del concierto, las que se elaboran y se establecen en un contrato suscrito



ante el ministerio competente.

- Contenido especial del contrato, que consiste en las obligaciones que asumen las partes concertadas, dependiendo del asunto, pueden ser: ayudas, estímulos, facilidades que otorga la administración pública. Esta base podrá referirse a las condiciones de trabajo en renglones económicos, asistenciales y de promoción de los trabajadores a puestos de dirección; a los volúmenes de producción (metas y excedentes); a los porcentajes de exportación o medidas para el abaratamiento de los costos.
- Las empresas interesadas podrán solicitar someterse a la concertación o dependiendo del caso, el gobierno central podrá llamar a la concertación, a empresarios y trabajadores involucrados en determinada actividad social y económica, se haya o no planteado conflicto, con el objeto de promover las bases específicas de concertación, en forma directa, de tal manera que se alcance un acuerdo rápido; el ministerio competente suscribirá o velará por la suscripción del contrato de concierto, el cual, se convertirá en ley para las partes.
- El incumplimiento del contrato debe suspender los beneficios acordados de parte de la administración pública y si todos los beneficios ya fueron recibidos, habrá responsabilidades por daños y perjuicios. La legislación podrá establecer la obligación de reintegrar las bonificaciones, exenciones, beneficios o subvenciones ya recibidas; tratándose de prestaciones económicas, su inmediata ejecución por medio de la intervención.

Algunos servicios públicos ¿pueden prestarse mediante concierto entre la administración pública y las empresas privadas, utilizando los servicios ya establecidos (privados) a través de la figura contractual denominada contrato de concierto? Nada impide que la administración aproveche los servicios públicos ya establecidos, que persiguen la misma finalidad de la administración.

Las características del concierto son:

- El servicio es prestado por una organización diferente al Estado, departamento o municipio, la que legalmente se obliga a prestar el servicio. Debido a que el servicio lo presta una organización privada, la concertación no convierte el servicio en público y la administración pública no puede reglamentar el servicio en ningún sentido, debido a que la empresa es privada. Ejemplo, el hospital o el sanatorio privado que mediante contrato de concierto, admite enfermos afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, de todas formas es una organización privada.
- El servicio debe ser asistencial, por lo tanto, no se adjudica por medio de concesión. Obviamente, los servicios asistenciales constituyen una carga para la administración y no son susceptibles de explotación económica. Cuando tal explotación es inherente al servicio, no procede la concertación.
- El concierto debe ser temporal, en tal sentido, conviene que los contratos obliguen a las partes por períodos no mayores de 10 años. La temporalidad del concierto no impide a los ministerios autorizar las prórrogas necesarias, principalmente cuando la



administración, materialmente, no puede prestar el servicio por sí misma.

- La aceptación de la concertación obedece en gran medida a su condición de fórmula intermedia entre la intervención del Estado y el abstencionismo del Estado clásico liberal, que ha permitido a los Estados occidentales, encabezados por Francia, definir políticas sociales y económicas concertadas. En el campo social, el concierto se utiliza para resolver conflictos gremiales o sindicales que generan paros y huelgas o para resolver problemas de las comunidades. En tales casos, la administración hace un llamado a concierto de las partes involucradas en el problema o conflicto y, en presencia del ministro interesado, se suscribe el correspondiente contrato. El llamado de la administración se produce bajo prevención de intervenir directamente y dictar la resolución pertinente. A esto obedece la oración: si falta la concertación, procede la intervención del Estado directamente. En la fórmula del concierto es muy importante la negociación entre las partes, incluyendo como tal, a la administración pública, en cuanto ésta aporta la solución definitiva, como consecuencia de hacer valer su influencia y sus recursos. Ejemplo, la demanda laboral de salarios no puede satisfacerla "X" empresa privada, debido a que requiere, por ejemplo, la importación de maquinaria para aumentar su producción y bajar costos; en este caso, la administración podrá resolver exonerando, otorgando a la empresa un periodo de gracia en tanto adquiere la obligación de aumentar los salarios hasta un porcentaje determinado, en corto plazo. En el campo económico, el concierto adquiere especial importancia por el contrato económico o contrato de concierto. En este campo, la idea que se maneja es la siguiente: la administración pública, en tanto administración interesada, no debe dar sin recibir a cambio algún beneficio, tanto para la

administración como para las personas que integran la comunidad. Esta tesis, de aplicación en Estados atrasados y empobrecidos, coincide con la actividad de fomento de la administración.

“La concertación en el campo económico se manifiesta por medios y recursos de distinta naturaleza como los siguientes: 1. El uso o aprovechamiento de una cosa o bien de propiedad del Estado, departamento o municipio, por ejemplo: el aprovechamiento de la tierra y piedras de un terreno nacional para determinada obra privada, o el uso de las aguas propiedad del Estado, 2. El uso de los servicios técnicos de la administración para mejorar la explotación de algún bien privado, 3. Las exenciones fiscales a determinada actividad o empresa, que temporalmente no pagará impuestos, derechos o tasas que pagarán otras actividades o empresas de la misma clase; ejemplo, las exenciones a los colegios privados con tal que otorguen becas a los estudiantes de escasos recursos económicos, o a las empresas constructoras con tal que construyan viviendas baratas, 4. Las degradaciones fiscales que tienen por objeto salvar una situación de emergencia, por ejemplo: una mala cosecha o determinada exportación, con tal que no baje la producción y la baja genere disminución de los salarios y desempleo, 5. Las exoneraciones aduaneras, relacionadas con las materias primas, que una vez utilizadas por la industria nacional son exportadas al extranjero, 6. Préstamos de dinero, que la administración ofrece para facilitar el desarrollo de una actividad de interés público y que se formaliza mediante contrato. Estos préstamos podrán ser con o sin interés, o con interés por debajo de la tasa legal, dependiendo de la finalidad de cada préstamo, por ejemplo: los préstamos para la construcción de viviendas baratas o para la siembra de ciertos

productos de consumo nacional, pueden concederse con o sin intereses, y, 7. Subsidios (esto es desembolsos de dinero del erario público en favor de particulares o de organizaciones autónomas o descentralizadas) destinados a mantener el bajo costo de los servicios públicos. El subsidio otorgado mediante contrato impone al beneficiario obligaciones en favor de los usuarios; en el transporte urbano por ejemplo, se paga más subsidio a las unidades nuevas y menos subsidio a las unidades deterioradas por el uso o el mal estado, estableciéndose escalas para las empresas beneficiadas. Dado que la administración pública busca algún beneficio en los 7 casos enumerados, en las cláusulas del contrato se establecerán las obligaciones y las responsabilidades del beneficiado. El hecho es que la administración ya no usa los moldes clásicos que la conducen a otorgar beneficios por otorgarlos sin perseguir algún provecho de carácter general (bien común).<sup>18</sup>

## **2.8. Servicios prestados por sociedades de economía mixta**

Las empresas de economía mixta han rivalizado con la concesión, en cuanto buscan mantener la participación del Estado en diversas formas. En su origen, estas empresas representan, vanamente, una conciliación entre el dejar hacer, dejar pasar y la necesidad del Estado de ejecutar directamente obras públicas o dirigir empresas públicas.

“Las sociedades de economía mixta, combinan la riqueza privada y las garantías que ofrece el Estado a la inversión privada. Estado sociedades surgen en Virginia, Estados

---

<sup>18</sup>. Vedel, Georges. **Derecho administrativo**. Pág. 98.

Unidos y posteriormente, se implantan en la Argentina. Casi todos los estados han contado con empresas mixtas: Francia en las compañías de transporte aéreo (Air France) y en los ferrocarriles; Bélgica, en el transporte; Alemania en el abastecimiento eléctrico.

Las leyes de cada Estado establecen las condiciones en que deben operar las empresas mixtas, principalmente, a cargo de quién corre la administración, las condiciones y porcentajes de participación financiera del Estado. El contrato de sociedad, en forma abierta permite pactar toda clase de condiciones entre el Estado y el particular. En consecuencia en cada Estado las variantes acerca de estas empresas y su contratación, pueden ser de toda clase e innumerables. El Estado podrá participar en mil formas; ejemplo: asumiendo la administración, cediendo la administración a los particulares, aportando todo el capital, aportando una parte del mismo, no aportando bienes. Actualmente, ante el embate de la privatización, está casi eliminada la prestación de servicios públicos por medio de sociedades de economía mixta; sin embargo, los duros embates a la privatización bien pueden terminar en la reactivación de tales sociedades. En el futuro de la administración pública nada está escrito.”<sup>19</sup>

## **2.9. Huelga en los servicios públicos**

La necesidad de continuidad es la base para prohibir la huelga en los servicios públicos. La Constitución Política de la República de Guatemala, reconoce el derecho de huelga de los trabajadores del Estado y de las organizaciones públicas descentralizadas y

---

<sup>19</sup> Ibid. Pág. 105.



autónomas y establece que únicamente podrá ejercitarse en la forma que preceptúe la ley de la materia y en ningún caso, deberá afectar la atención de los servicios públicos esenciales. El artículo 116 de la Constitución Política de la República de Guatemala, preceptúa: “Las asociaciones, agrupaciones y los sindicatos formados por trabajadores del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas, no pueden participar en actividades de política partidista. Se reconoce el derecho de huelga de los trabajadores del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas. Este derecho únicamente podrá ejercitarse en la forma que preceptúe la ley de la materia y en ningún caso deberá afectar la atención de los servicios públicos esenciales.”, como lo es el servicio público objeto de la presente investigación, el servicio público de transporte urbano. En otras palabras, la huelga es un derecho constitucional. La huelga equivale a la negativa de los trabajadores a desempeñar su trabajo. Ese derecho se ejercita en la forma prevista en el Decreto Número 71-86 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, reformada por el Decreto Número 35-96 del citado Congreso. La Constitución Política de la República de Guatemala mantiene la idea de los servicios públicos esenciales, que incluso sirvió de fundamento para la clasificación de servicios esenciales y secundarios.

### **2.9.1. Procedimiento**

#### **2.9.1.1. Aplicación supletoria del Código de Trabajo**

Hay que observar supletoriamente, en lo que sea aplicable, el procedimiento previsto en el Código de Trabajo, artículos 239, 240, 241, 243, 244, 253, 254, 255 y 256.



### 2.9.1.2 Requisitos legales previos

Antes de iniciar el procedimiento legal, se deben observar los requisitos o condiciones que establece la ley:

- Conciliación previa o vía directa. Su observancia es obligatoria para tratar conciliatoriamente pactos o convenios colectivos de condiciones de trabajo, debiendo tener siempre en cuenta para su solución, las posibilidades del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y, en su caso, el de las entidades autónomas y descentralizadas involucradas en el conflicto económico social.

Las etapas de la conciliación son: a) Solicitud escrita, suscrita por los directivos sindicales, b) plazo de 30 días para discutir y arribar a un acuerdo, c) ampliación del plazo, si así lo disponen las partes, d) si no hay acuerdo durante el plazo o la ampliación se dará por agotada la vía directa, e) el conflicto laboral pasará a los tribunales de trabajo. La parte interesada deberá comprobar que agotó la vía directa, si no, de oficio, el juez hará la comprobación. Sin comprobación no se da trámite al conflicto, f) acreditada la comprobación, el juez resolverá inmediatamente dando trámite a la solicitud y al pliego de peticiones de cada parte. Entonces, se entenderá planteado el conflicto para que ninguna de las partes tome represalias o impida el ejercicio de los derechos de la otra. No constituyen actos de represalia, según la ley, los que disciplinan infracciones laborales o implican el ejercicio de derechos contenidos en la ley. En consecuencia, los trabajadores podrán dar por



concluida su relación laboral sin autorización judicial cuando exista causal de despido indirecto imputable al Estado o en caso de renuncia, conservando el derecho al reclamo de las prestaciones que por ley pudieran corresponderles. Según la ley, tampoco es acto de represalia de parte del Estado y sus entidades autónomas y descentralizadas, la cancelación de nombramiento y contrato de trabajo, cuando el trabajador incurra en casual de despido justificado y cuando se acuerde y mantenga una huelga de hecho, sea cual fuere su denominación, siempre que implique abandono o suspensión de labores en forma colectiva, o afecte servicios públicos declarados esenciales por la ley. En estos casos procederá la cancelación de nombramientos y contratos de trabajo, sin responsabilidad de parte del Estado o de las organizaciones autónomas y descentralizadas y sin previa autorización judicial. Legalmente, la huelga no puede afectar servicios públicos esenciales.

En la década de 1980, con base en el contenido de la prestación, los servicios públicos se clasificaban en esenciales y secundarios; se catalogaban esenciales cuando la prestación era básica para el mantenimiento del Estado, departamento o municipio, por ejemplo: el servicio de agua potable; y secundarios, cuando dependen de las necesidades de cada comunidad, condicionados por su desarrollo social y cultural, alcanzado particularmente, por ejemplo: el transporte urbano. Esta clasificación, muy discutida, como ya se anticipó, fue abandonada por el hecho de que los servicios secundarios fácilmente pasan a ser esenciales y a la inversa. Esenciales pueden ser todos los servicios públicos y bajo este punto de vista, la huelga no será permitida en ningún caso. Evidentemente, el abuso del sindicalismo



terminó facilitando la prohibición de las huelgas en el Estado.

- Reivindicación de carácter económico-social. Exclusivamente sólo por este motivo se acudiría a la huelga después de agotada la vía directa y cumplidos los requisitos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Código de Trabajo.
- No afectar servicios esenciales. Con el objeto de identificar los servicios esenciales, la ley declara que tienen ese carácter los servicios de hospitales, centros y puestos de salud, servicios de higiene y aseo público, servicio telefónico, de aeronavegación, telegráfico y de correo, administración de justicia y auxiliares, transporte público, urbano y extraurbano estatal o municipal de todo tipo, suministro de agua potable y producción, generación, transportación y distribución de energía eléctrica y de combustibles en general y servicios de seguridad pública. Cabe hacer notar la prohibición de afectar el servicio público esencial del transporte, por algún tipo de huelga, no importando las causas por las cuales se ha motivado la misma; sin embargo, en la práctica guatemalteca esta prohibición no es respetada, ya que los pilotos del transporte urbano, cada vez que quieren suspenden la prestación del servicio sin causa alguna, dejando sin este servicio público esencial a la población guatemalteca, situación que se da en todos los departamentos y municipios del territorio nacional, incluido el municipio de Mixco del departamento de Guatemala, lo cual deriva del hecho de que este servicio, si bien es público, no es prestado directamente por el Estado, sino por particulares. Es el Estado el que tiene la obligación de velar por la efectiva y eficiente prestación de este servicio público.



- Prohibición expresa. La ley prohíbe expresamente las huelgas por solidaridad intersindical o por intereses ajenos a reivindicaciones económico-sociales. Prohíbe asimismo la huelga por interés político y, por razones de seguridad, en las fuerzas armadas y la policía.
- Sanciones. Los funcionarios y empleados que participen en una huelga ilegal o de hecho, serán sancionados con el despido, sin perjuicio de las sanciones penales y civiles.



## CAPÍTULO III

### 3. La concesión

En el libro Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Enrique Silva Cimma, citado por Castillo González<sup>20</sup>, da a la concesión el nombre de servicios públicos concedidos. En un tiempo se tuvo la idea de que el Estado concedía servicios públicos de luz eléctrica y agua potable, exclusivamente, actualmente se tiene un criterio amplio: el servicio público concedido nace siempre de la voluntad unipersonal del Estado que toma la decisión de desprenderse de la obligación de cumplir directamente su cometido para entregarlo a un particular, que toma el nombre de concesionario y acepta someterse en sus relaciones con el Estado, al procedimiento de derecho público, usualmente previsto en determinada ley.

“La administración permanece como titular del servicio público pero encomienda su explotación a un particular, quien asume los riesgos económicos de la empresa, basándose en un acuerdo que se obtiene mediante la celebración del contrato de concesión (así es en Guatemala). En el Estado liberal, la concesión es una forma típica de explotación económica de la que se hace cargo el concesionario que obtiene como retribución de su actividad económica, el producto de las tarifas, precios o derechos que pagan los usuarios; incluso daba lugar a la celebración de un contrato privado, amparado por el derecho civil. Durante años, el Estado liberal opuso la concesión a la concepción del Estado empresario. Actualmente, dicha oposición carece de

---

<sup>20</sup>. Ob. Cit. Pág. 351.

importancia. La concesión, conjuntamente con el concurso, se impone como base importante de la privatización.

El concesionario es una persona privada a la cual el Estado traslada un poder jurídico para la realización del servicio concedido. Este traslado no significa que la administración pública renuncie al ejercicio de sus facultades, puesto que la administración atribuye al concesionario las facultades indispensables para la realización del servicio, reservándose el control del servicio y su intervención. Sin esta reserva se perdería todo sentido de servicio público, desaparecería el bien común y los pobres y los más necesitados, razón de ser del Estado, quedarían a merced del más absoluto desamparo y abandono. La atribución da al concesionario un derecho personal, temporal y revocable. El servicio público concedido continúa como servicio público y la administración concedente retiene la facultad de prestar el servicio. El referido traslado tiene fundamento, no tanto en el interés privado sino en el interés público.

Elementos: 1. Ganancia, o sea el móvil que motiva al particular y por la ganancia, organiza la empresa industrial o comercial; 2. Interés general o público, el cual prevalece sobre el interés privado o particular, debido al carácter público del servicio. El concesionario ejerce las atribuciones que se le confían, no en nombre del Estado sino por cuenta y riesgo propio. Lo expuesto permite comprender el concepto de concesión, el que sigue: es el modo de ejecutar el servicio público, por el que una persona jurídica (concedente) mediante contrato encarga a otra persona individual o jurídica (concesionario) la prestación del servicio, por su cuenta y riesgo, con el derecho a



obtener una remuneración deducible de las tarifas, derechos o tasas, percibidas de los usuarios.

La concesión es electiva, en el sentido de que por su medio la administración transfiere al particular una facultad propia, es decir, la facultad de ejercer el servicio público del cual es titular la administración pública; por lo tanto, el concesionario aunque esté investido de una parte de los poderes o competencias de la administración, no se transforma por tal hecho en funcionario público, ni la empresa que organiza se incorpora a la administración pública; en consecuencia, el concesionario asegura el funcionamiento del servicio público a su costa y riesgo, obteniendo provecho pecuniario de su gestión. En Guatemala, al concesionario se le considera como contratista privado, ajeno a la administración pública.

Naturaleza. Sobre la naturaleza existen 3 teorías: 1. Es un acto unilateral, en el sentido que la administración es la única que decide conceder el servicio; 2. Es un contrato, en el sentido de que la administración y el particular, igual que en todo contrato, acuerdan establecer el servicio; y 3. Es contrato y es reglamentación, primero el contrato y después la reglamentación del servicio. En Guatemala, la concesión es un contrato administrativo.

Características: 1. El servicio público lo prestan personas privadas; 2. El Estado controla e interviene, si fuera el caso; 3. El derecho personal del concesionario es temporal y revocable; y 4. El servicio público en manos del particular, continúa siendo servicio público. Silva Cimma, maneja las características como principios y los reduce a



dos: 1. La concesión cambia la naturaleza jurídica del servicio público y el régimen legal del servicio público concedido es el régimen especial previsto en la ley especial (por ejemplo, en la Ley General de Electrificación) o en la ley general (por ejemplo, en la Ley de Contrataciones del Estado). O sea que, el régimen legal puede estar previsto en una ley general, sin descartar que pueda establecerse en una ley especial (a causa de la especialidad de la materia).

Ventajas: 1. El uso de capitales privados, sin erogaciones fiscales; 2. El Estado no corre riesgos; 3. El Estado se asegura el funcionamiento de servicios; 4. Al terminar el contrato de concesión, todos los bienes del servicio se incorporan al Estado, aplicando el régimen de reservación (en una cláusula del contrato, el Estado se reserva la propiedad de los bienes del servicio, al darse por terminado el contrato); 5. La no politización del servicio.

Entre los inconvenientes que podrían surgir están: que el concesionario obtenga su remuneración de la tarifa del precio, de la tasa o derechos que pagan los usuarios. Al respecto, la tarifa es difícil de fijar ¿Cómo se fija una tarifa? No existe fórmula, normalmente, la administración se obliga a fijar la tarifa razonable, pero si la fija el concesionario, con o sin estudios, la eleva tanto que el usuario resulta dañado en sus ingresos. Sobre la dificultad y la falta de criterio, se citan dos ejemplos: a) las tarifas que regulan los servicios del Ministerio de Agricultura, en el Sistema de Protección Agropecuaria. Los considerandos del Acuerdo Ministerial Número 700, publicado en el Diario Oficial el 31 de mayo del 2001, ninguno cita el estudio en que se basa, y el artículo 1, fija la tarifa del servicio así: servicio de emisión de certificado fitosanitario,





Q16.00; servicios de visita oficial a vapores atracados en puerto, Q150.00, horario normal; igual visita en horario extraordinario Q175.00; y visita oficial a vapores en bahía, Q200.00 (omite señalar en qué clase de horario); b) por su parte, el Reglamento para la Prestación del Servicio de Taxis Estacionarios en la ciudad de Guatemala, publicado en el Diario Oficial el 15 de febrero del 2001, en el artículo 9, establece que los prestadores del servicio podrán establecer libremente la tarifa, tomando como base la distancia a recorrer y el tiempo a ocupar en el traslado; de esta manera, la tarifa carece de base económica o técnica, es muy discrecional y por lo tanto, el taxista cobra según su criterio.

Tarifa razonable. La tarifa razonable se basa en dos elementos: 1. El costo de producción del servicio; y 2. El interés del capital invertido en la empresa. La suma de estos elementos permite fijar la tarifa. El concesionario no debe fijar las tarifas por sí sólo, unilateralmente; por lo tanto, el Estado se reserva el derecho de aprobación, revisión y fiscalización de las tarifas; cuando la administración presta por medio de concesión, lo apropiado es cobrar tasa o cobrar tarifa o precio. Que el concesionario sea irresponsable e irrespete las leyes y los reglamentos del servicio, en busca de sus propios intereses, es un elemento vinculado a la tarifa, casi siempre incontrolable, que causa malestar en contra de la concesiones.

Ciertos servicios públicos (luz eléctrica, agua potable y teléfonos), se basan en contratos de adhesión, en que las tarifas se han establecido anticipadamente. La creación y modificación de las tarifas corresponde al ejecutivo. Es inusual que el Ejecutivo renuncie a esta facultad, que le permite mantener la denominada tarifa



razonable. En Guatemala, por ejemplo, en el servicio de energía eléctrica, se maneja la denominada tarifa social, una tarifa que se fija sobre un mínimo de consumo, que al ser superado por el usuario, la tarifa por kilovatio se incrementa desproporcionadamente. La tarifa social se inventó para hacer a un lado la tarifa razonable. A partir del 7 de agosto del año 2001, el Decreto Número 34-2001, artículo 15, modificó el artículo 1520 del Código Civil, en lugar de Ministerio Público consignó Procuraduría General de la Nación.”<sup>21</sup> El texto del artículo, incluyendo la modificación, es el siguiente: “Artículo 1520. Contrato de adhesión. Los contratos de adhesión, en que las condiciones que regulan el servicio que se ofrece al público son establecidas sólo por el oferente, quedan perfectos cuando la persona que usa el servicio acepta las condiciones impuestas. Las normas y tarifas de estos negocios deben ser previamente aprobadas por el Ejecutivo, para que pueda actuar la persona o empresa que hace la oferta, incurriendo en responsabilidad en caso contrario. Cuando la variación de las circunstancias en que fue autorizado un servicio de carácter público haga demasiado onerosas las normas y tarifas aceptadas, pueden el Procurador General de la Nación o el representante de la Municipalidad respectiva, pedir la revisión de las condiciones impuestas.”

“Cuando la Administración Pública, se ve imposibilitada por limitaciones presupuestarias a prestar el servicio público, encomienda a los particulares que asuman el riesgo económico para la prestación de los mismos. Previo a las autorizaciones que el Estado debe otorgar.

---

<sup>21</sup>. *Ibid.* Pág. 355.



Fraga explica, que la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos: un acto reglamentario, un acto de condición y un contrato. 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 los horarios, tarifas, forma de prestación del servicio, derechos de los usuarios, etcétera.

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.<sup>22</sup>

En cuanto a la tarifa razonable, es necesario mencionar que, aunque la tarifa ordinaria autorizada para el servicio público de transporte urbano es de un quetzal (Q1.00) y la tarifa extraordinaria de un quetzal con veinticinco centavos (Q1.25), que aplica para los días domingo y días de asueto, ésta no es respetada, ya que en las diferentes rutas que cubren el municipio de Mixco del departamento de Guatemala, es normal que de lunes a viernes, en horas de la tarde, los pilotos de las unidades del servicio cobren dos quetzales (Q2.00) y en horas de la noche efectúen cobros de tres, cinco y hasta diez quetzales y los días sábado, domingo y asuetos durante todo el día cobren dos quetzales (Q2.00).

---

<sup>22</sup>. Calderón, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte general**. Pág. 361.



### 3.1. Otorgamiento de concesiones en Guatemala

Los servicios públicos municipales serán prestados y administrados por las municipalidades, pero también prestados por las mancomunidades y por los particulares, por ello, el artículo 73 del Código Municipal establece que la administración corresponde a: a) la municipalidad y sus dependencias administrativas, unidades de servicio y empresas públicas; b) la mancomunidad de municipios según regulaciones acordadas conjuntamente; y, c) concesiones otorgadas de conformidad con las normas contenidas en este Código, La Ley de Contrataciones del Estado y Reglamentos Municipales.

“Quedan contempladas las concesiones en el Código Municipal, en el artículo que establece que las municipalidades tienen facultad para otorgar a personas individuales o jurídicas, la concesión para 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 mismo 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 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.”<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.* Pág. 362.



La privatización de los servicios públicos ¿impide la aplicación del Código Civil? No, dado que los servicios públicos de energía eléctrica, agua y teléfono, por ejemplo, generalmente se basan en contratos de adhesión, en tarifas prefijadas que el usuario debe aceptar. La adherencia al servicio no impide el incremento de las tarifas en servicios a cargo de empresarios privados y, en tal caso, corresponde al Ejecutivo ejercitar la facultad de la previa aprobación. Sin previa aprobación, el efecto jurídico es la nulidad del incremento. La aprobación de tarifas en servicios basados en contratos de adhesión, se lleva a cabo por medio de Acuerdo Gubernativo. El Ejecutivo da aprobación a las tarifas que el oferente o prestador del servicio ofrece al usuario al iniciar el servicio y a cualquier incremento que tenga lugar posteriormente durante la prestación del servicio. Las tarifas onerosas para el usuario podrán ser objeto del procedimiento de revisión, a través de un recurso administrativo de revisión, que el usuario solicitará al Procurador General de la Nación, salvo que el Procurador ejercite la revisión de oficio, según las instrucciones que reciba del Presidente de la República. La revisión debe preceder a la acción constitucional de amparo, que también podrá interponerse esto fundamentado en el artículo 47 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que preceptúa lo siguiente: “El Estado garantiza la protección social, económica y jurídica de la familia. Promoverá su organización sobre la base legal del matrimonio, la igualdad de derechos de los cónyuges, la paternidad responsable y el derecho de las personas a decidir libremente el número y espaciamiento de sus hijos.” Este artículo contiene el principio de protección económica de la familia. Las tarifas onerosas, excesivamente gravosas para el patrimonio familiar disminuyen la posibilidad de educación, salud y recreación de la familia. Para efectos de la acción de amparo, basta comparar la relación entre los



ingresos familiares y los renglones afectados del recurrente en educación, salud y recreación. Establecida la afectación, la procedencia del amparo es indiscutible y la consecuencia será fijar la tarifa razonable.

Ley General de Electricidad, Decreto Número 93-96 del Congreso de la República de Guatemala, contiene la Ley General de Electricidad, la cual, en el artículo 4, inciso c), faculta a la Comisión Nacional de Energía Eléctrica para definir las tarifas de transmisión y distribución sujetas a regulación, así como la metodología para el cálculo de las mismas. En este caso, como en otros similares, se mantiene el procedimiento legal previsto, fundamentado en el principio general de que el Ejecutivo nunca renuncia al control de las tarifas de los servicios públicos. El control se concreta en la aprobación, no en el cálculo, el cual corre a cargo del responsable del servicio. ¿Por qué este principio? El Ejecutivo mantendrá la regla de que todo servicio público es lucrativo, en el sentido de producir ganancias, pero ganancias razonables. ¿Qué ganancia es razonable? La que mantenga un promedio de ganancia del diez por ciento. Respecto a los derechos del concesionario y del usuario o beneficiario, Silva Cimma, citado por Castillo González, refiere entre los derechos del concesionario: “el derecho a las tasas o tarifas por la prestación del servicio público; el derecho a indemnización en el caso de que el concesionario sufra daños y perjuicios que puedan imputarse al Estado o a las municipalidades en menoscabo de la rentabilidad del servicio público; el derecho a exigir el apoyo de la Policía Nacional Civil para la prestación del servicio concedido, en caso de necesidad o perturbación.”<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup>. Ob. Cit. Pág. 356.



Entre los derechos del público usuario (del servicio público lucrativo) o del beneficiario (del servicio público no lucrativo): “1. Derecho al uso de un uniforme del servicio público, de acuerdo con las normas reglamentarias y sin interrupciones injustificadas; 2. Derecho a reclamar en los tribunales indemnización por daños y perjuicios, casi siempre derivado de la paralización o interrupción sin previo aviso o causa justificada; 3. Derecho de reclamar ante las autoridades de policía nacional o municipal su inmediata supervisión para que el servicio público se preste en forma regular, continua o uniforme. Tal reclamación puede servir de fundamento a la acción de amparo y a la intervención del servicio público.”<sup>25</sup>

### **3.2. Facultad de intervención**

“El principal problema que encara la intervención de los servicios públicos es la norma constitucional que establece la facultad de intervención, a favor del Estado (en general), en caso de fuerza mayor y por el tiempo estrictamente necesario, de empresas que presten servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando se obstaculice su funcionamiento (artículo 120 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

De conformidad con la norma constitucional, la consumación de la intervención requiere: 1. Existencia de fuerza mayor; 2. Empresa prestadora del servicio público; 3. Servicio público calificado de esencial; y 4. Que en alguna forma se haya obstaculizado la prestación. La intervención debe ser temporal.

---

<sup>25</sup>. **Ibid.**



Los fundamentos constitucionales han suscitado polémica y han generado demandas en los tribunales de justicia, a consecuencia de su evidente discrecionalidad. La doctrina jurídica acepta el concepto de empresa con un sentido muy amplio, de manera que empresa puede ser cualquier organización pública o privada independiente de su forma legal, organización, sin la cual es imposible la prestación del servicio público (lucrativo y no lucrativo, así sea Ministerio o una Sociedad de Economía Mixta o Sociedad Anónima. De lo contrario, el servicio público, siendo servicio público, jamás será intervenido). La fuerza mayor, conectada con la obstaculización del servicio público, puede referirse a causas extraordinarias (incendio, terremoto, inundaciones, desperfectos de difícil reparación, etcétera), inconcebibles, como por ejemplo, la intervención por causa de la corrupción...el tiempo de la intervención es objeto de la discrecionalidad del Gobierno o de la Municipalidad, el cual podrá ser objeto de ampliación o de prórroga, más allá de lo razonable...Finalmente, la intervención recae sobre servicios calificados de esenciales, término desafortunado en desuso, impreciso, vago e inexistente. No obstante lo expuesto, la intervención es una facultad ineludible del Estado y de todas las organizaciones fundamentales, basada en el bien común o interés público, aparte de útil, necesaria, conveniente y oportuna, cuando opera en manos de un Gobierno nacional o municipal responsable del presente y del futuro de los usuarios y beneficiarios.

El Ejecutivo a través del Ministerio de Estado correspondiente, emite Acuerdo Gubernativo o Acuerdo Ministerial de Intervención y Acuerdo Gubernativo o Acuerdo Ministerial de Desintervención. Por ejemplo, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social emitió el Acuerdo Ministerial Número SP-M-584-2000 del 29 de febrero del 2000,





disponiendo la intervención del Hospital Infantil de Infectología y Rehabilitación, por desorganización y falta de atención a los niños ¿justifica la intervención o por el contrario, el cambio de autoridades? La intervención quedó sin efecto mediante Acuerdo Ministerial Número SP-M-749-2000, publicado en el Diario Oficial el 28 de abril del mismo año.”<sup>26</sup>

En Guatemala, los servicios públicos pueden ser intervenidos, lo que encontramos regulado dentro del artículo 120 de la Constitución Política de la República de Guatemala el cual preceptúa lo siguiente: “Intervención de empresas que prestan servicios públicos. El Estado podrá en caso de fuerza mayor y por el tiempo estrictamente necesario, intervenir las empresas que prestan servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando se obstaculizare su funcionamiento.”

El Código Municipal, artículo 76, regula la intervención, así: “Artículo 76. Intervención de los servicios municipales. Sin perjuicio de lo que establece la Constitución Política de la República y de las responsabilidades civiles y penales en que incurra el concesionario, la municipalidad tiene la potestad de intervenir temporalmente el servicio público municipal, que se administre y preste deficientemente, o que deje de prestarse sin autorización alguna, o en el que se falte a las ordenanzas y reglamentos municipales o a las obligaciones contraídas por el concesionario en el contrato correspondiente.

En todo caso, la intervención del servicio del que se trate se hará a costa del

---

<sup>26</sup>. *Ibid.* Pág. 355.



concesionario y se llevará a cabo conforme a las disposiciones del Código Procesal Civil y Mercantil y demás leyes que regulan la materia, independientemente del carácter de la empresa que pudiera tener la persona individual o jurídica afectada, pudiendo, en consecuencia, determinarse, en el acuerdo respectivo, las funciones que cumplirán la intervención. El servicio o empresa podrá embargarse con carácter de intervención.

El alcalde nombrará a la persona que deba hacerse cargo de la intervención, inmediatamente después de que se haya emitido el acuerdo por parte de Consejo Municipal y, acto seguido, le dará posesión.

En la intervención de colonias, lotificaciones y parcelamientos se observará el procedimiento previsto en los dos (2) párrafos anteriores, sin perjuicio de cumplirse las leyes, reglamentos y ordenanzas que regulan el desarrollo urbano y rural.

Si durante la intervención, el comprador o adquiriente legítimo de un lote o parcela pagara el saldo a su cargo, el interventor lo hará saber al lotificador o parcelador, para que cumpla con otorgar la correspondiente escritura traslativa de dominio o, en su caso, la carta de pago a favor del comprador o adquiriente y si, en quince (15) días, no se ha cumplido, podrá otorgarla el interventor, en rebeldía, haciendo constar esa circunstancia.”

De conformidad con el artículo 77 del Código Municipal, las causas para revocar la concesión de la prestación de los servicios públicos municipales son las siguientes: a) Cuando el Concejo Municipal declare que es lesiva a los intereses del municipio; b) por



violación de disposiciones relativas al orden público y el interés social; c) por incumplimiento de disposiciones de carácter general o local, relativas a la salud e higiene públicas y protección del medio ambiente; d) cuando las deficiencias del servicio no sean subsanables por el procedimiento de intervención. Asimismo, el citado artículo establece que de esos casos queda excluida la vía de lo contencioso-administrativo, la razón de ello es que de no quedar excluida, los concesionarios tendrían la oportunidad de impugnar la decisión municipal y con ello quedaría en suspenso hasta que en sentencia se declare si procede o no la misma, lo que únicamente retardaría la decisión, en perjuicio de los usuarios a los que va dirigido el servicio.

### **3.3. Ley de Contrataciones del Estado**

El Decreto Número 20-97 del Congreso de la República de Guatemala, contiene las reformas a los artículos del 95 al 98 de la Ley de Contrataciones del Estado y en el mismo se establece el procedimiento para la concesión de servicios públicos, de aplicación a la administración central. Este decreto fue modificado por el Número 34-2001 del Congreso de la República. La Ley de Contrataciones del Estado se aplica a toda organización pública, excepto aquella que goce del régimen especial de concesión previsto en su propia ley. Así lo establece la Ley de Contrataciones del Estado en el artículo 98.

### **3.4. Contratos administrativos**

Considero importante para la presente investigación, mencionar lo relativo a la materia



de los contratos administrativos y la teoría fundamental de los mismos, lo cual se desarrolla a continuación:

“El estado es parte de las relaciones económicas, en calidad de productor, consumidor y distribuidor de bienes y servicios. El Estado y sus organizaciones, requieren contratar entre sí y con los particulares para satisfacer necesidades y agenciarse de recursos.

El concepto contratos administrativos se basa en los criterios jurídicos. Uno o varios criterios se aplican en cada Estado. El concepto, usualmente se elabora comparando el contrato administrativo con el contrato privado, de manera que el concepto se basa en, las diferencias entre uno y otro contrato. Entre los cuales tenemos:

- El contrato es administrativo cuando se somete al Tribunal Contencioso Administrativo, por disposición de la ley. El contrato es privado cuando se somete a los tribunales civiles. Criterio de Merkl, conocido con el nombre de criterio de la jurisdicción competente.
- El contrato es administrativo cuando en su celebración debe observarse el procedimiento de licitación. El contrato es privado cuando en su celebración basta el consentimiento de las partes: Estado-particular. Criterio de Hauriou, Gascon y Marín, conocido con el nombre de criterio del procedimiento para contratar.
- El contrato es administrativo cuando el objeto del contrato es el servicio público y su contenido incluye cláusulas exorbitantes (la exorbitancia se refiere a lo que excede

del derecho civil o privado en materia contractual). El contrato es privado cuando el objeto y contenido del contrato no es el servicio público. Criterio de Duguit, Jeze, Álvarez y Gendin, Peguignot, René Chapus, Vedel, conocido con el nombre de criterio del objeto o contenido del contrato.

- El contrato es administrativo cuando así lo define alguna disposición legal o reglamentaria. El contrato es privado cuando así lo define alguna disposición legal o reglamentaria. En tal sentido, la Ley de Contrataciones del Estado, considerada una ley administrativa, define los contratos administrativos y el Código Civil, considerado una ley civil, define los contratos privados. En Guatemala por causa de la dispersión legislativa, en varias leyes y aún en los reglamentos, se localizan definiciones de contrato administrativo; por ejemplo, en el inciso c) del artículo 2 de la Ley de Mercado de Valores y Mercancías, se localiza una definición legal: “c) Contratos. Se entiende por contrato todo negocio jurídico de características uniformes por cuya virtud se crean, modifican, extinguen o transmiten obligaciones dentro del mercado bursátil.” Así también, en el Acuerdo Ministerial Número 25-85, Manual de Procedimientos para la Ejecución Presupuestaria, en el apartado No. 8. Contratos Administrativos, se encuentra otra definición legal: “Contratos administrativos. El contrato administrativo es todo acto por el cual el Estado o sus entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas, por una parte, y un ente público o privado por la otra, manifiestan su voluntad de adquirir derechos y contraer obligaciones”. El concepto de la ley y del manual citados, ambos califican como un criterio legal.

- El contrato es administrativo cuando su finalidad es lograr el bien común o interés publico. El contrato es privado cuando su finalidad es lograr el bien individual o particular. Criterio de Dromi, Fraga y Bielsa, conocido con el nombre del criterio del bien común.”<sup>27</sup>

“El contrato como institución jurídica, no es exclusiva del derecho civil, más parece ser una institución que pertenece a la Teoría General del Derecho, puesto que lo podemos aplicar a cualquier rama de la ciencia jurídica, así encontramos la existencia de contratos civiles, mercantiles, laborales, administrativos, etc. Consecuentemente cuando surge la administración consensuando con los particulares, comprándole suministros, solicitando una obra pública o algún servicio, que la administración, por imposibilidad material no puede realizar, es cuando nace el contrato administrativo.

Aunque no aceptado por la doctrina moderna, se ha llegado a considerar esa relación entre la administración y los particulares, no como contrato, sino como un acto eminentemente administrativo, en donde al momento que el particular otorga su consentimiento surte sus efectos. Esta teoría corresponde a las negativas o de negación del contrato administrativo.”<sup>28</sup>

### **3.5. Principios de los contratos administrativos**

Los principios que rigen los contratos administrativos, son los siguientes:

---

<sup>27</sup>. **Ibid.** Pág. 367.

<sup>28</sup>. Calderón. **Ob.Cit.** Pág. 376.



### 3.5.1. Principio de legalidad

En el Estado de derecho, la administración pública se considera sometida a la ley. Tal sometimiento equivale a la aceptación del principio de legalidad, los contratos administrativos deben estar sometidos a la ley.

En los contratos administrativos se reconoce a favor de la administración pública, ciertas prerrogativas o privilegios que no se reconoce a los particulares y que no se basan en la ley. Uno de estos privilegios son: la cláusula de caducidad y la actuación unilateral.

Los contratos administrativos generan toda clase de problemas al contratista cuando la administración pública incumple el pago de los anticipos, la entrega periódica de bienes o tarda más del tiempo razonable en reconocer exoneración de impuestos o derechos, como es frecuente por su desorganización, trámites lentos, formalismos excesivos, papeleo o fondos insuficientes en las partidas presupuestarias. Estos son problemas que deben resolverse con fundamento legal.

La administración pública casi siempre cuenta con una Ley de Contrataciones y debe contratar basándose en dicha ley y en los reglamentos complementarios. En materia de contratación, hay que pensar con flexibilidad, hay que pensar y aceptar que las partes acostumbran discutir, acordar y aceptar obligaciones y prerrogativas no previstas en la ley, pero una vez puestas en el contrato, se convierten en ley para las partes contratantes.



La base legal de los contratos administrativos en Guatemala, es el Decreto Número 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado. Esta es una ley general, por cuanto regula los contratos administrativos de toda la administración pública. No es una ley única, puesto que, a su par, existen leyes especiales que también regulan la materia contractual y que pueden contener alguna definición específica sobre contratos administrativos. Luego de examinar la Ley de Contrataciones del Estado, se podrá afirmar que tal ley, no define los contratos administrativos. El hecho que la ley de mayor importancia sobre contratos administrativos, no contenga una norma que defina los contratos como administrativos, no autoriza a suponer que los contratos administrativos carecen de alguna definición legal.

La legislación guatemalteca se caracteriza por carecer de técnica jurídica y precisión; en primer lugar, la Constitución Política de la República remite las controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas al Tribunal de lo Contencioso Administrativo; en cierta forma, reconoce y define los contratos administrativos. En segundo lugar, una ley especial (Ley del Mercado de Valores y Mercancías) y un acuerdo ministerial (Acuerdo Ministerial Número 25-85, Manual de Procedimientos para la Ejecución Presupuestaria), cada uno por aparte, define qué se entiende por contrato administrativo. En tercer lugar, una ley de contratos como la Ley de Contrataciones del Estado no contiene definición alguna. Las deficiencias, lagunas o vacíos de ley y los reglamentos sobre contratos, no autoriza la discrecionalidad sino la aplicación supletoria del Código Civil, Código de Notariado, leyes y reglamentos de aplicación a los particulares. El interés público es el fin que persigue el principio de legalidad y el límite





de este principio es el interés público o bien común.

### **3.5.2. Principio de interés público o bien común**

En la contratación administrativa y en el proceso de contratación, el interés público prevalece sobre el interés privado. Si en la negociación entre las partes se llega a un punto muerto, el interés público o el bien común se invoca y se hace valer para restablecer la armonía y el equilibrio. Gracias al interés público o bien común la administración pública justifica su actuación unilateral, o sea, su actuación sin consultar a la otra parte.

En materia de contratos administrativos, el interés público o bien común es respetado por el contratista privado, si tiene conciencia de que la administración pública representa el interés de la colectividad y si contrata con la finalidad de alcanzar la realización del derecho y la paz social.

El interés público o bien común, no es igual que utilidad pública, utilidad significa provecho, conveniencia o fruto que se obtiene de alguna cosa, mientras que interés significa conveniencia o necesidad de carácter colectivo, para beneficio moral y material de todos, no de unos pocos.

El principio del interés público obliga a que todo contrato administrativo tenga por fundamento el bien común, descartando el lucro privado, lucro reservado a los particulares como producto de sus contrataciones y obliga también, a que el interés



social prevalezca sobre el interés individual.

### 3.5.3. Principio de la autonomía de la voluntad

Lamprea, citado por Castillo González,<sup>29</sup> señala que no son pocos los teóricos que suponen que la autonomía de la voluntad, es exclusiva del derecho civil y de los particulares, o sea, ajena al derecho administrativo, al Estado y sus organizaciones. La autonomía de la voluntad se aplica con diferente alcance en los contratos administrativos. La autonomía de la voluntad equivale a la capacidad que usualmente se reconoce a las personas para establecer con efectividad sus derechos y obligaciones, por medio de manifestaciones expresas de voluntad que las obliga en igual forma que la ley, a condición de que el contrato no sea contrario a la ley ni atente contra el orden público y el bien común. Los códigos civiles repiten que el ámbito de la autonomía de la voluntad podrá ser limitado hasta el punto en que no lesione derechos ajenos o atente contra el orden público o el bien común. El concepto de autonomía de la voluntad comprende dos elementos: el ejercicio de la facultad para obligarse y el reconocimiento de parte del orden jurídico de la efectividad de tal ejercicio. La autonomía de la voluntad condiciona la validez de los contratos administrativos, en el sentido que las declaraciones de voluntad de las partes contratantes, se producen con total independencia, con efectos recíprocos entre ellas mismas. De manera que el contrato administrativo resulta de combinar el principio de legalidad y la regla de que el contrato es ley para las partes, por razón del interés público o del bien común.

---

<sup>29</sup> . Ob. Cit. Pág. 372.



En la licitación pública, por ejemplo, la organización contratante, previa invitación selecciona, entre varias personas en igualdad de oportunidades, aquélla que ofrezca mejores condiciones para contratar. Después de la adjudicación, es normal que la misma sea de carácter irrevocable y obligue por igual a la organización y al adjudicatario. Existirá entonces un expreso reconocimiento de parte de la ley de las declaraciones de voluntad. No sucede tal situación en la legislación guatemalteca, puesto que existe la posibilidad legal de que la organización contratante prescinda de la negociación, sin responsabilidad alguna, en cualquier fase en que se encuentre, siempre que sea antes de la suscripción del contrato respectivo, según lo establecido en el artículo 37 de la Ley de Contrataciones del Estado.





## CAPÍTULO IV

### 4. Derechos humanos

#### 4.1. Definición

Como una definición inicial de los derechos humanos se puede decir que son todas aquellas facultades, derechos o prerrogativas que ostentan los seres humanos por el solo hecho de serlo; sin embargo, por lo amplio de su contenido, definiciones existen muchas, dependiendo del punto de vista desde el cual se estudien, algunas de esas definiciones son las siguientes:

- Desde el punto de vista tautológico: son todos aquellos derechos que posee el hombre por el simple hecho de ser hombre.
- Desde el punto de vista formal: es el conjunto de normas jurídicas que tienen a proteger los derechos o facultades del ser humano.
- Desde el punto de vista teleológico: esta definición lo que sustenta es el fin esencial de los derechos humanos, los que se deben basar en la libertad, así como en la posibilidad natural del hombre de actuar sin faltar el respeto y de la dignidad; lo que pretende expresar es que el hombre es un fin en sí mismo, lográndolo a través de la libertad y dignidad, como valores supremos e inseparables de todo ser humano.



- Desde el punto de vista descriptivo: son el conjunto de facultades y prerrogativas que tiene el hombre para poderse realizar como tal, fundamentándose en la libertad, igualdad, seguridad y justicia, como valores superiores del hombre y reconocidos por el derecho.

Tomando en cuenta todos los puntos de vista anotados, se estima que los derechos humanos pueden definirse como el conjunto de garantías y derechos inalienables que tiene el hombre, basados en la dignidad humana, que le son indispensables para su subsistencia como tal y para su desarrollo dentro de la sociedad.

La Constitución es la fuente esencial de todo Estado contemporáneo, donde se establecen los valores y principios básicos de la comunidad política y se garantiza la dignidad del ser humano, contemplando las libertades y garantías de los individuos.

La corriente positivista establece que solo el Estado es el único que puede crear derechos y establecer las limitaciones. Se basa en una concepción de voluntad general de la sociedad, la cual a través de sus representantes hacen plasmar los derechos fundamentales del hombre. Se expone que con normas positivas se garantiza, no sólo el reconocimiento de los derechos fundamentales, sino que el respeto de los mismos.

#### **4.2. Finalidad y sujetos de los derechos humanos**

La finalidad de los derechos humanos es otorgar a todo hombre y mujer el respeto a su dignidad, con el objeto de garantizar su libertad, desarrollo y desenvolvimiento social.



Los derechos humanos, además de ser el medio por el cual el Estado se ve impedido de actuar con abuso de poder, es el medio idóneo para lograr el bien común en una sociedad.

Todo hombre desde que surge a la vida tiene plenos derechos incuestionables, como la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad, la paz, las que no le pueden ser restringidas, ni mucho menos vedadas, puesto que son los presupuestos básicos para la existencia humana y desarrollo en una sociedad.

Los sujetos de los derechos humanos son:

- **Sujeto activo:** es la persona individual a la que se le deben respetar los derechos humanos. Es considerada como un todo absoluto. Como titular de los derechos humanos, tiene la facultad de exigir el respeto de estos al sujeto pasivo, quien a la vez tiene la obligación de prohibir cualquier acto que atente contra los derechos fundamentales del sujeto activo.
- **Sujeto pasivo:** son los poderes públicos del Estado, los cuales deben velar por el respeto de los derechos humanos que posee todo hombre y mujer. El Estado es el obligado a satisfacer las necesidades básicas de sus gobernados. Cuando el Estado incumple con el respeto a los derechos humanos se convierte en un violador de tales derechos.

### 4.3. Características de los derechos humanos

Los elementos que distinguen y hacen propios a los derechos humanos son los siguientes:

- **Universalidad:** los derechos humanos se aplican a todos y cada uno de los seres humanos, sin distinción de color, sexo, religión, condición económico-social o idioma.
- **Indivisibilidad:** no se puede dar preferencia exclusiva a algún derecho. Existe una plena igualdad entre los distintos derechos; los derechos humanos forman un todo, integrado por un conjunto de valores y principios del ser humano. Con esto no se quiere decir que se pueda negar una clasificación, puesto que con ella lo único que se logra es establecer un orden para su estudio mas no un orden jerárquico.
- **Interdependencia:** los derechos humanos se complementan entre sí, se relacionan y se apoyan, no se pueden concebir el uno sin el otro.
- **Imprescriptibilidad:** los derechos humanos no se pierden por el transcurso del tiempo, por su misma naturaleza no pueden limitarse por alguna causa o circunstancia temporal.
- **Inalienabilidad:** los derechos humanos no pueden trasladarse de ninguna forma



(enajenarse, cederse o regalarse) a otra persona, puesto que son inherentes a la dignidad humana.

- Irrenunciabilidad: ninguna persona puede renunciar a la titularidad de un derecho humano.
- Inviolabilidad: nadie puede violar un derecho humano, por ser absolutos.

#### **4.4. Clasificación de los derechos humanos**

Los derechos humanos han evolucionado y desarrollado a través del tiempo, por lo que se establecen ciertos elementos objetivos para impulsar una clasificación horizontal, no jerárquica, lo que ha permitido apreciar tres grandes generaciones que han marcado el momento histórico de su apareamiento. Con esta clasificación no se logra establecer el tiempo de florecimiento de determinados derechos, sino que se conjugan con base en una naturaleza propia de cada uno. Esta clasificación que se basa en el surgimiento de los derechos humanos por épocas, los clasifica en derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, así:

##### **4.4.1. Derechos civiles y políticos (forman la primera generación)**

Se caracterizan porque imponen la obligación al Estado de velar para que las personas puedan gozar de estos derechos (libertades individuales). Tales derechos tuvieron su aparición en la Declaración del Buen Pueblo de Virginia en 1776 y en la Declaración de

Derechos del Hombre y del ciudadano en 1789 en Francia, logrando establecer la protección de las garantías individuales de cada una de las personas. Con estas libertades individuales, el Estado debe crear, organizar y desarrollar todos aquellos mecanismos necesarios para protegerlos. Se consideran verdaderos derechos subjetivos, puesto que se derivan de la exigencia que poseen los particulares frente al poder estatal, para su estricto cumplimiento.

Estos derechos se encuentran contemplados en el Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos de 1966. A los derechos civiles se les conoce como derechos de autonomía y a los derechos políticos, como derechos de participación. Dentro de estos derechos se encuentran el derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la tutela judicial efectiva, a la seguridad, a la integridad personal, al honor, a la familia, a la religión, a la intimidad, a la propiedad, a la nacionalidad, al asilo, a elegir y ser electo, de petición, de asociación, a reunión, a la libertad del pensamiento y a la libertad de expresión.

#### **4.4.2. Derechos económicos, sociales y culturales (forman la segunda generación)**

Estos derechos velan por el bienestar económico, la educación, la cultura y el acceso al trabajo. Son derechos que tienen como fin principal el desarrollo de los seres humanos dentro de una sociedad. Surgieron como consecuencia de los derechos establecidos en la primera generación, puesto que se hacen necesarios y se consideran indispensables para ser efectivos los derechos civiles y políticos. En el siglo XIX se

empieza a cuestionar, aunque los derechos fundamentales estén consagrados en la Constitución no todos los derechos pueden ser gozados por todos los hombres; surgieron críticas contundentes, que expresaban que los hombres formalmente son iguales ante la ley, pero realmente desiguales en la sociedad. Se plantea entonces que, para que los derechos sean efectivos y puedan ser disfrutados por todos, se requieren unas condiciones sociales mínimas que garanticen a todos el acceso al ejercicio de esos derechos en el mundo real (por ejemplo tener igualdad, seguridad, vida, patrimonio o igualdad, se hace indispensable contar con trabajo, educación, salud y vivienda). Con estos derechos se hace necesaria la intervención estatal, de acuerdo a sus posibilidades, para garantizar el acceso a estas garantías. A esta clase de derechos se les denomina colectivos, puesto que, benefician a un grupo de personas y no a una sola. Esto plantea el salto del Estado liberal de derecho clásico al Estado social. Las cuestiones sociales son la característica común de esta segunda generación y se contemplaron por vez primera en la Constitución de Querétaro, México (1917), como la iniciadora del constitucionalismo social y de igual forma la de Weimar (1919) y la Unión Soviética. Pero fueron las Constituciones de la segunda posguerra mundial las que generalizaron las garantías sociales, tales como la de nuestro país de 1945, la francesa de 1946 y la italiana de 1948.

Son todos aquellos que los individuos plantean al Estado para que les sean proporcionados los medios imprescindibles (trabajo, educación, salud) para satisfacer sus necesidades básicas y así conseguir el disfrute humano de conformidad con su dignidad. El objetivo de las garantías sociales es hacer valer la igualdad entre todos los

humanos, puesto que si bien es cierto en los derechos individuales se garantizan determinadas prerrogativas, también es cierto que para hacerlas efectivas se hace necesario la satisfacción de estas garantía sociales.

Con los derechos sociales, lo que se propone es corregir las situaciones de desigualdad entre los hombres. Los derechos sociales son los que han redefinido a los Estados modernos: Estado social.

#### **4.4.3. Derechos de los pueblos o de solidaridad (forman la tercera generación)**

Estos derechos son complementarios, puesto que permiten al ser humano una existencia de mundo feliz. Son derechos que se presentan como respuesta a la contaminación de libertades”, tales como la calidad de vida y el medio ambiente, que se ven dañadas a consecuencia del desarrollo y la sofisticación tecnológica, que ha redimensionado las relaciones entre los hombres.

Esta clasificación contempla la supranacionalidad de los derechos y se caracterizan por no sólo ser reclamables al Estad, sino que pueden ser realizados por un conjunto de sujetos, tales como el Estado mismo, el individuo, las entidades públicas y la comunidad internacional.

#### **4.5. Derechos humanos (fundamentales) contemplados en la Constitución Política de la República de Guatemala**

En este apartado se desarrollan únicamente los derechos humanos que interesan a la

presente investigación:

#### **4.5.1. Derechos o garantías individuales:**

“Al establecer el vocablo de garantía, se está haciendo énfasis en cuanto al significado de asegurar, proteger y salvaguardar los valores individuales que tiene toda persona dentro de una sociedad. Estos valores son ineludibles para el desarrollo de todo ser humano en un determinado Estado, por lo tanto, éste tiene todo el deber de asegurarlos. A raíz de lo anterior, se indica que estos derechos, son los que tienen todos los gobernados o administrados, frente al poder público; siendo estos: la libertad, la igualdad, la vida, seguridad jurídica y la propiedad.”<sup>30</sup> Se les denomina derechos humanos fundamentales, porque son los derechos que se encuentran contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, y que son la base para que exista y se dé el bien común o bienestar general de toda la población que conforma el Estado guatemalteco.

- **Derecho a la vida**

Contemplado en los artículos 2 y 3, que establecen: “Artículo 2. Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona” y “Artículo 3. Derecho a la vida. El estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción,

---

<sup>30</sup>. López Contreras, Rony Eulalio. **Derechos humanos**. Pág. 36.



así como la integridad y la seguridad de la persona”.

Este derecho, tanto individual como colectivamente, lo ostenta todo ser humano con el objeto de mantener y desarrollar plenamente su existencia -biológica y social- conforme a su dignidad. Sobre la vida descansa cada uno de los derechos y valores que el ser humano es portador. El Estado debe proveer todos los medios o mecanismos apropiados para garantizar al individuo las condiciones elementales de vida, desde que surja la misma hasta su fallecimiento, aportándole dichas condiciones básicas para desarrollarse física y emocionalmente durante toda su existencia. La vida en sí, es un estado dinámico donde se desarrollan los elementos sustanciales del hombre y se subsumen en el nacimiento, evolución, reproducción y muerte, por lo que el Estado debe proteger cada uno de dichos ingredientes indispensables para el desarrollo de la humanidad y como consecuencia de la sociedad.

El derecho a la vida de los usuarios del servicio público de transporte urbano del municipio de Mixco, departamento de Guatemala, es violentado, en virtud que, como quedo expuesto en el capítulo I, la mayoría de pilotos del servicio no son personal calificado, no poseen licencia de conducir tipo A, que legalmente es la que se necesita para conducir transporte pesado, algunos de ellos ni siquiera han adquirido la mayoría de edad y consecuentemente, no poseen los conocimientos, aptitudes, experiencia y responsabilidad necesarios para realizar esta actividad.

Es común que jóvenes conduzcan las unidades con evidente imprudencia e impericia, “compitiendo” con otros pilotos, igualmente jóvenes, para que mayor cantidad de



usuarios aborden la unidad, conducen a altas velocidades, realizando maniobras peligrosas para rebasar a su “contrincante”, lo que no en pocas ocasiones ha provocado graves accidentes que han privado de la vida tanto a personas que se conducían a bordo de las unidades, como a transeúntes que se encontraban en el lugar. Esta situación es preocupante, porque le es vedado su derecho a la vida a los usuarios de este servicio público, derivado de la irresponsabilidad de los propietarios de las empresas de transporte, que con el fin de obtener el lucro que persiguen, permiten que personas que no poseen los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios conduzcan las unidades de transporte. También es usual que los pilotos jóvenes conduzcan las unidades del servicio bajo efectos de bebidas alcohólicas o estupefacientes, siendo ésta otra causa que provoca graves accidentes de tránsito en los cuales fallecen usuarios del servicio.

Asimismo, se ha privado de la vida a usuarios que descienden de las unidades, que debido a la rapidez con que los pilotos exigen que lo hagan, tropiezan, caen y son atropellados por la misma unidad de la cual descendieron.

Por otra parte, cuando los pilotos de unidades que transportan a la cantidad de usuarios para la cuales tienen capacidad, con ánimo de obtener mayor lucro, permiten que más personas sigan abordando, sobrepasando así la capacidad de la misma, exponen a los usuarios que van en las puertas, ya que están propensos a caer, a ser golpeados por otros vehículos que pasan cerca o colisionar con postes u otras construcciones cuando los pilotos no calculan bien los espacios; cuando esto pasa, es común que las personas sufran fuertes golpes en la cabeza o sean atropellados por la misma unidad de



transporte en la que se conducían o por otros vehículos que transitan por el lugar, lo cual les causa la muerte.

Otra de las razones por las cuales les es privado del derecho a la vida a los usuarios de este servicio, es que tanto los propietarios como los pilotos de las unidades tienen conocimiento que las mismas adolecen de desperfectos mecánicos, continúan utilizándolas en esas condiciones, lo que provoca accidentes en los cuales se produce la muerte de usuarios.

La Corte de Constitucionalidad, respecto al derecho a la vida, en la sentencia de fecha 29 de junio de 2002, dictada en el expediente número 949-02, consideró: "...el derecho a la vida está contemplado en el texto supremo (artículo 3) como una obligación fundamental del Estado, pues el propio preámbulo de la Constitución afirma la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social, y de allí que en la ley matriz también se regule que el Estado de Guatemala debe organizarse para proteger a la persona humana (artículo 1) y que por ello, debe garantizar a los habitantes de la República (entre otros aspectos) la vida y su desarrollo integral (artículo 2) por lo que este derecho constituye un fin supremo y como tal merece su protección."

- **Derecho a la integridad física**

Contemplado en los artículos 1 y 3, los cuales establecen: "Artículo 1. Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común."; "Artículo 3. Derecho a la vida. El





estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona”.

Este es un derecho complementario (pero autónomo) del derecho a la vida y la salud, puesto que en estos derechos se hace valer el respeto a la entereza de cada una de las personas. La integridad personal, no sólo abarca el aspecto físico, sino también, lo moral. En estos dos elementos se fundamenta la inviolabilidad personal (intervenciones no consentidas, dolores o sufrimientos), puesto que garantiza la inmunidad de las personas contra todo tipo de intervenciones que carezcan del consentimiento del titular.

Al igual que lo expuesto respecto del derecho a la vida, el derecho a la integridad física de los usuarios del servicio público de transporte urbano del municipio de Mixco, departamento de Guatemala, es violentado por la imprudencia e impericia con la cual los pilotos conducen las unidades, la negligencia de propietarios y pilotos al utilizar unidades con desperfectos mecánicos, así como el ánimo de lucro que hace que se sobrepase la capacidad de carga de las unidades, ya que cuando ocurre un accidente, si éste no causa la muerte de los usuarios, causa lesiones, que van desde lesiones leves a lesiones gravísimas.

- **Derecho a la igualdad**

Contemplado en el artículo 4º., el cuales preceptúa: “Artículo 4o. Libertad e igualdad. En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera, que sea su estado civil tienen iguales oportunidades y



responsabilidades, ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí.”

Fundamentalmente consiste en reconocer a cada ser humano la igualdad de derechos que ostenta. Este derecho viabiliza a cada uno de los individuos en colocarlos en una ecuanimidad o paralelismo de posibilidades, para su desarrollo y desempeño en la sociedad. El derecho a la igualdad se ha profundizado en el sentido que, la legislación debe ser igual para todos, pero en igualdad de circunstancias; al existir una diversidad de circunstancias, la legislación debe realizar dicha igualdad dentro de cada categoría o grupo determinado (la ley debe ser aplicada en igualdad de condiciones y por ello, una verdadera igualdad, es tratar en forma desigual a los que no son iguales.

El derecho a la igualdad de los usuarios del servicio de transporte público del municipio de Mixco, departamento de Guatemala, igualmente es violentado, en virtud que como quedó expuesto en el capítulo I, el principio de continuidad no se cumple, ya que los pilotos del servicio, dejan de prestarlo en cualquier tiempo; los usuarios se ven afectados por la suspensión, ya que mientras en el resto del territorio nacional, el servicio es prestado normalmente, se ven en la necesidad de abordar vehículos no adecuados para transportar personas (pick ups, vehículos tipo panel y otros), que personas particulares, con ánimo de lucro ponen a disposición de los vecinos, como medio de transporte colectivo, debiendo pagar en concepto de pasaje, una cantidad mucho mayor de la tarifa autorizada.



La Corte de Constitucionalidad, respecto al derecho a la igualdad, en la sentencia de fecha 16 de junio de 1992, dictada en el expediente número 141-92, consideró: "...el principio de igualdad, plasmado en el artículo 4º. de la Constitución Política de la República impone que situaciones iguales sean tratadas normativamente de la misma forma; pero para que el mismo rebase un significado puramente formal y sea realmente efectivo, se impone también que situaciones distintas sean tratadas desigualmente, conforme sus diferencias. Esta Corte ha expresado en anteriores casos que este principio de igualdad hace una referencia a la universalidad de la ley, pero no prohíbe, ni se opone a dicho principio, el hecho que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de clasificar y diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, siempre que tal diferencia tenga una justificación razonable de acuerdo al sistema de valores que la Constitución acoge."

Asimismo, en la sentencia de fecha 23 de octubre de 2003, dictada en los expedientes acumulados números 1060-03 y 1064-03, la misma Corte, consideró: "la igualdad ante la ley consiste en que no deben establecerse excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias, sean éstas positivas o negativas; es decir, que conlleven un beneficio o un perjuicio a la persona sobre la que recae el supuesto contemplado en la ley..."

#### **4.5.2. Derechos o garantías sociales**

- **Derecho de protección a la familia**

Contemplado en el artículo 47, el cual, en su parte conducente establece: "Artículo 47.

Protección a la familia. El Estado garantiza la protección social, económica y jurídica de la familia...”

El derecho de protección a la familia es vulnerado por la forma en la que el servicio público de transporte urbano en el municipio de Mixco, departamento de Guatemala, en virtud que, como se analizó en el capítulo I, la tarifa razonable que se debe pagar por la prestación de este servicio, fijada por la administración no es respetada, puesto que la tarifa ordinaria autorizada es de un quetzal (Q1.00) y la tarifa extraordinaria de un quetzal con veinticinco centavos (Q1.25), que aplica para los días domingo y días de asueto, se ha convertido en costumbre que en las diferentes rutas que cubren el citado municipio, en horas de la tarde, los pilotos de las unidades del servicio aumenten la tarifa y cobren dos quetzales (Q2.00) y en horas de la noche efectúen cobros de tres (Q3.00), cinco (Q5.00) y hasta diez quetzales (Q10.00) y los días sábado, domingo y asuetos, durante todo el día cobren dos quetzales (Q2.00), lo cual afecta la economía de los usuarios y consecuentemente, la de sus familias.

- **Derecho de protección a menores y ancianos**

Contemplado en el artículo 51, el cual regula: “Artículo 51. Protección a menores y ancianos. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad y de los ancianos. Les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social.”

En cuanto a este derecho respecta, la vulneración del mismo se da en el caso de los

ancianos, debido a que los pilotos de las unidades del servicio público de transporte urbano en el municipio de Mixco, departamento de Guatemala, no respetan la normativa que establece que las personas de la tercera edad que poseen el carné que los identifica como tales, están exonerados del pago de la tarifa que se cobra por la prestación del servicio, ya que cuando no hay más usuarios en las paradas, los pilotos de las unidades no se detienen para que ellos puedan abordar, pues transportarlos no representa lucro; así también, cuando los pilotos se detienen en las paradas y entre los usuarios que abordan se encuentra una persona de la tercera edad que intenta hacer efectivo el derecho de transportarse sin pagar la tarifa establecida, la mayoría de veces son maltratados verbalmente, se les exige el pago y ante la negativa, en casos extremos, inclusive son bajados de las unidades, ya sea por los pilotos o por los ayudantes, con lo que se está privando de este servicio a las personas de la tercera edad. Es urgente que el Estado adopte las medidas pertinentes para lograr el debido respeto de los derechos humanos de los ancianos.

- **Derecho de protección a minusválidos**

Contemplado en el artículo 53 de la Constitución, el cual prescribe: “Artículo 53. El Estado garantiza la protección de los minusválidos y personas que adolecen de limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales. Se declara de interés nacional su atención médico-social, así como la promoción de políticas y servicios que permitan su rehabilitación y su reincorporación integral a la sociedad. La ley regulará esta materia y creará los organismos técnicos y ejecutores que sean necesarios.”

Este es un tema complejo e interesante, derivado de un total olvido que se mantiene a este tipo de personas que por alguna razón adolecen de una discapacidad, considerándose esta como una deficiencia física, mental o sensorial permanente o temporal, que limita la capacidad de una persona para ejercer actividades esenciales en la vida diarias, pudiéndose agravarse por el entorno económico y social en que habita. Dentro de los derechos que ostentan las personas con discapacidad se encuentran los siguientes: derecho a la participación ciudadano, donde puede acudir a ejercer el derecho a su voto; derecho a la inclusión, tales como la comunicación, educación, empleo, salud, vivienda y la accesibilidad universal. Existe una evidente falta de sensibilidad nacional para el trato y los derechos específicos y atención que se merecen los discapacitados.

En cuanto a la vulneración del derecho de protección a personas que padecen limitaciones físicas, se puede citar como ejemplo el caso de las personas que se conducen en silla de ruedas, ya que las unidades del servicio público de transporte urbano en el municipio de Mixco, departamento de Guatemala, no cuentan espacios adecuados para ubicar a los usuarios que se encuentran en esta situación, aunado a lo cual debe mencionarse la dificultad que les representa abordar las referidas unidades y al igual que en el caso de ancianos, a estos usuarios también les es privada la utilización de este servicio público, derivado de que la mayoría de pilotos, al darse cuenta que una persona con silla de ruedas necesita abordar la unidad, no hacen la parada respectiva o no les permiten hacerlo.

#### 4.5.3. Derechos de solidaridad o de los pueblos

- **Derecho al desarrollo del ser humano**

Contemplado en el artículo 2º., el cual indica: “Artículo 2º. Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.”

Este derecho se refiere al desarrollo integral de todos los seres humanos, este desarrollo contempla el beneficio económico, social y cultural. Con este derecho se pretende tener un acceso a todos los derechos contemplados en las distintas declaraciones y convenciones internacionales de derechos humanos. El desarrollo implica accesibilidad a los medios de educación, vivienda, salud y alimentación, así como a los medios de transporte, a la comunicación, al deporte y derecho al ocio.

Como quedó expuesto en párrafos anteriores, los grupos de la población del municipio de Mixco, departamento de Guatemala, a los cuales, se les limita el uso del servicio público de transporte urbano son los ancianos, personas con limitaciones físicas y también se puede incluir a mujeres que se ven en la necesidad de viajar acompañadas de sus hijos, a quienes en algunas oportunidades los pilotos de las unidades no hacen las paradas para permitirles abordar, lo cual es usual observar en los horarios en que existe más demanda del servicio; la misma situación se verifica en el caso de personas, que derivado de las actividades a las que se dedican deben transportar herramientas de trabajo, materiales u otros objetos de tamaño considerable, puesto que la mayoría de

pilotos no les permite abordar las unidades, en virtud del espacio que ocuparían, lo cual reduce la cantidad de usuarios que pueden transportar.

- **Derecho a un medio ambiente y equilibrio ecológico**

Contemplado en el artículo 97, el cual preceptúa: “Artículo 97. Medio ambiente y equilibrio ecológico. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación.”

Este es un derecho que se fundamenta en la preocupación actual por los constantes deterioros que sufre el medio ambiente a nivel mundial, causada principalmente por el desarrollo industrial y la tecnología moderna. Con el medio ambiente contaminado de sustancias no naturales puede que se cause al ser humano un grave peligro a su salud, se produzca un grave daño a la atmósfera y suja la limitante del disfrute a un medio ambiente sano y agradable. Lo que se persigue con este derecho es limitar al máximo el daño que se está produciendo al medio ambiente, refiriéndose no sólo a la contaminación del aire, sino también a la contaminación de ríos, lagos, el medio marino y el ámbito atmosférico.

Este derecho es vulnerado, en cuanto al medio ambiente respecta, derivado que es



usual observar unidades del servicio público de transporte urbano en el municipio de Mixco, departamento de Guatemala, que emiten cantidades considerables de humo negro, con lo que se contamina el ambiente, inclusive en algunas de ellas, derivado del mal estado en el que se encuentran, el humo negro que emana de los tubos de escape se encierra en su interior, por lo que los usuarios que en ellas se transportan, durante el lapso de su viaje, respiran aire contaminado.

#### **4.6. Protección de los derechos humanos en Guatemala**

La principal figura cuya función es velar por la protección y respeto de los derechos humanos de las personas es el Procurador de los Derechos Humanos, de conformidad con el ordenamiento jurídico, es un comisionado del Congreso de la República para defender los derechos fundamentales y fiscalizar la función de la administración pública, con la finalidad de que si se considera afectado algún derecho e interés legítimo de los particulares, se realice las recomendaciones, no obligatorias, a las autoridades de gobierno, para obtener la reparación respectiva. Asimismo, tiene plena facultad para promover recursos judiciales o administrativos en los casos que considere pertinente y recomendar a los funcionarios públicos la abstención o modificación de algún acto que lesione los intereses y derechos humanos de las personas.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en los artículos 273, 274 y 275, establecen: "Artículo 273. Comisión de Derechos Humanos y Procurador de la Comisión. El Congreso de la República designará una Comisión de Derechos Humanos formada por un diputado por cada partido político representado en el

correspondiente período. Esta Comisión propondrá al Congreso tres candidatos para la elección de un Procurador, que deberá reunir las calidades de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y gozará de las mismas inmunidades y prerrogativas de los diputados al Congreso. La Ley regulará las atribuciones de la Comisión y del Procurador de los Derechos Humanos a que se refiere este artículo.”; “Artículo 274. Procurador de los Derechos Humanos. El procurador de los Derechos Humanos es un comisionado del Congreso de la República para la defensa de los Derechos Humanos que la Constitución garantiza. Tendrá facultades de supervisar la administración; ejercerá su cargo por un período de cinco años, y rendirá informe anual al pleno del Congreso, con el que se relacionara a través de la Comisión de Derechos Humanos.”; y, “Artículo 275. Atribuciones del Procurador de los Derechos Humanos. El Procurador de los Derechos Humanos tiene las siguientes atribuciones: a) Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de Derechos Humanos; b) Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas; c) Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos; d) Recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado; e) Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales; f) Promover acciones o recursos judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente; g) Las otras funciones y atribuciones que le asigne la Ley. El Procurador de los Derechos Humanos, de oficio o a instancia de parte actuará con la debida diligencia para que, durante el régimen de excepción, se garanticen a plenitud los derechos fundamentales cuya



vigencia no hubiere sido expresamente restringida. Para el cumplimiento de sus funciones todos los días y horas son hábiles.”.





## CONCLUSIONES

1. La prestación del servicio público de transporte urbano en el municipio de Mixco, departamento de Guatemala, es violatoria de derechos humanos contemplados en la Constitución Política de la República de Guatemala, derivado de la forma en que se realiza por las diversas empresas propiedad de las sociedades mercantiles de la iniciativa privada a las cuales les fue concesionado.
2. Una de las causas principales de la violación de derechos humanos de los usuarios del servicio público de transporte urbano en el municipio de Mixco, departamento de Guatemala, es la falta de supervisión por parte de la autoridad municipal, del cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales por parte de los concesionarios.
3. Se evidencia la falta de eficiencia y eficacia en el servicio público de transporte urbano en el municipio de Mixco, departamento de Guatemala, derivado de la inobservancia de los principios rectores de los servicios públicos.





## RECOMENDACIONES

1. La Procuraduría General de la Nación, debe actuar conforme a derecho y realizar las acciones que sean necesarias para que cese toda violación a los derechos humanos de los usuarios del servicio de transporte urbano del municipio de Mixco, departamento de Guatemala; para ello se debe fomentar una campaña de denuncia, a través de los distintos medios de comunicación social, para que toda persona cuyos derechos humanos sean vulnerados, pueda externar sus quejas, por medio de un número telefónico o vía página web.
2. La Municipalidad de Mixco debe crear un órgano fiscalizador, encargado de velar por el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales a cargo de los concesionarios del servicio público de transporte urbano de esa circunscripción territorial, integrado, entre otros, por un grupo de inspectores facultados para abordar las unidades del servicio y verificar tal extremo, así como para imponer multas por incumplimiento.
3. Se deben dejar sin vigencia los contratos administrativos que contienen la concesión del servicio público de transporte urbano en el municipio de Mixco, departamento de Guatemala y celebrar nuevos contratos con distintas personas.







## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo.** Universidad Autónoma de México, México, 1975.

ÁLVAREZ GENDIN Y BLANCO, Garbino. **Tratado general del derecho administrativo.** Casa Editorial Urgel, Barcelona, 1963.

ARANGO ESCOBAR, José Emilio. **Filosofía del derecho y los derechos humanos.** Editorial Ran Her. Guatemala, 1995.

ARRIETE ALANDETE, Carlos Gustavo. **De los contratos administrativos.** Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá, Colombia, 1972.

BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo.** Editora Argentina, Buenos Aires, 1947.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I, parte general.** Editorial Fénix, Guatemala, 2002.

CANASI, José. **Derecho administrativo.** Ediciones de Palma. Buenos Aires, 1974.

CASTAN TOBEÑAS, José. **Los derechos del hombre.** Editorial Reus. Madrid, 1992.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo.** Instituto Nacional de



Administración Pública. Guatemala, 1990.

CERMESONI, Jorge. **Derecho administrativo, segunda parte.** Editorial El Coloquio.  
Buenos Aires, Argentina.

CHAVENTO, Idalberto. **Introducción a la teoría general de la administración.**  
Editorial Calyso. México D. F., 1985.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. **Compendio de derecho administrativo.**  
Editorial Porrúa. México, 2002.

DROMI, José Roberto. **Instituciones de derecho administrativo.** Editorial Astrea.  
Buenos Aires, Argentina, 1978.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo.** Editorial Porrúa. México. D. F., 1944.

GARCÍA PELAYO, Manuel. **Derecho constitucional comparado.** Editorial Talleres  
Gráficos de Ediciones Castilla. Madrid, España, 1959.

JEZE, Gastón. **Los principios generales del derecho administrativo.** Edición Paris.  
1935.

LAMPREA RODRÍGUEZ, Pedro Antonio. **Contratos administrativos, tratado teórico  
y práctico.** Editorial Fondo de Cultura Jurídica. Bogotá, Colombia, 1981.



LÓPEZ CONTRERAS, Rony Eulalio. **Derechos humanos**. (s.e.). Guatemala, 2007.

MARTÍNEZ GÁLVEZ, Antonio. **Derechos humanos y el procurador de los derechos humanos**. Editorial Vile. Guatemala, 1990.

MERKL, Adolfo. **Teoría general del derecho**. Editorial México. 1975.

QUINTANA ROLDÁN, Sabido Peniche. **Derechos humanos**. Editorial Porrúa. México, 2001.

VEDEL, Georges. **Derecho administrativo**. Editorial Biblioteca Jurídica. Madrid, España, 1980.

#### **Legislación:**

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

**Código de Trabajo**. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 1441, 1961.

**Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado**. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 71-86, 1987.

**Ley del Organismo Judicial**. Congreso de la República de Guatemala, Decreto



Número 2-89, 1989.

**Ley de Contrataciones del Estado.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto  
Número 57-92, 1992.

**Ley de Mercado de Valores y Mercancías.** Congreso de la República de Guatemala,  
Decreto Número 34-96, 1996.

**Ley General de Electricidad.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto  
Número 93-96, 1996.

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

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

**Código Civil.** Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala,  
Decreto Ley 106, 1964.

**Acuerdo Ministerial Número 700.** Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación,  
2001.

**Manual de Procedimientos para la Ejecución Presupuestaria.** Ministerio de  
Finanzas Públicas, Acuerdo Ministerial Número 25-85, 1985.