

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



**"CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO,  
MANEJO DE DESECHOS SÓLIDOS"**

DEBORA PAOLA LÓPEZ SAJQUIM

GUATEMALA, MARZO 2006

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

**“CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO, MANEJO DE DESECHOS  
SÓLIDOS”**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**DEBORA PAOLA LÓPEZ SAJQUIM**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

**GUATEMALA, MARZO 2006**

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Jorge Emilio Morales Quezada
VOCAL V:	Br. Edgar Alfredo Valdez López
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente:	Lic. César Landelino Franco López
Vocal:	Lic. Carlos Humberto De León Velasco
Secretario:	Lic. Héctor Manfredo Maldonado Méndez

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic. César Rolando Solares Salazar
Vocal:	Licda. Eloísa Ermila Mazariegos Herrera
Secretario:	Lic. Fernando Girón Cassiano

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

LEONEL ESTUARDO ANDRADE PEREIRA  
ABOGADO Y NOTARIO  
7 Av. 1-20 zona 4 Of. 660 6to nivel Ed. Torre Café



Guatemala, 09 de Septiembre de 2,005

Licenciado  
Bonerge Amílcar Mejía Orellana  
Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad Universitaria  
Guatemala.

Señor Decano:

En atención a providencia emanada de esa Decanatura por medio de la cual se me nombró Asesor del trabajo de tesis denominado CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO, MANEJO DE DESECHOS SÓLIDOS, elaborado por la Bachiller DEBORA PAOLA LÓPEZ SAJQUIM, de manera atenta a usted le comunico:

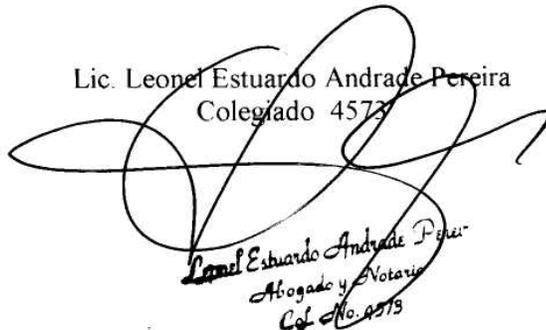
El trabajo está redactado en forma clara, sus conclusiones están de acuerdo con el contenido, asimismo se consultó la bibliografía necesaria. El trabajo realizado por la Bachiller Debora Paola López Sajquim, es de trascendental importancia dentro del ámbito que se realizó dicha investigación.

En vista de lo anterior expuesto para mi es de satisfacción haber cumplido con la misión que usted me asignó, poniendo en conocimiento de las autoridades de la facultad que éste trabajo se desarrolló con diseño jurídico apropiado al tema.

Por lo antes manifestado soy de la opinión, que el trabajo de tesis de la Bachiller Debora Paola López Sajquim, cumple con los requisitos exigidos para esta clase de trabajo académico, por lo que solicito se sirva nombrar al Revisor correspondiente tal y como lo establece el reglamento de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular, me suscribo de usted atentamente,

Lic. Leonel Estuardo Andrade Pereira  
Colegiado 4573



Leonel Estuardo Andrade Pereira  
Abogado y Notario  
Col. No. 4573

UNIVERSIDAD DE SAN  
CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES



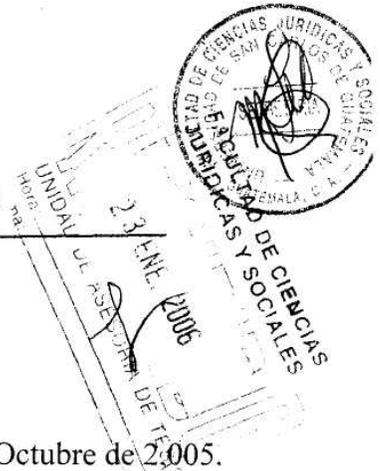
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y  
SOCIALES. Guatemala, diecinueve de septiembre del año dos mil cinco.---

Atentamente, pase al LIC. VÍCTOR HUGO TREJO DELEÓN, para que proceda a Revisar el trabajo de Tesis de la estudiante DEBORA PAOLA LÓPEZ SAJQUIM, intitulado: "CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO, MANEJO DE DESECHOS SÓLIDOS", y en su oportunidad emita el dictamen correspondiente.----

~~IAF silh~~



Lic. VÍCTOR HUGO TREJO DELEÓN  
ABOGADO Y NOTARIO  
7ma. Avenida 1-20 zona 4 Of. 660 6to nivel Edif. Torre Café



Guatemala, 6 de Octubre de 2005.

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

Señor Decano:

De conformidad con la resolución emitida con fecha diecinueve de Septiembre del presente año, por ese Decanato, he revisado el trabajo de Tesis titulado "CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO, MANEJO DE DESECHOS SÓLIDOS", elaborado por la Bachiller DEBORA PAOLA LÓPEZ SAJQUIM, al respecto manifiesto:

1. Comparto plenamente la opinión del Licenciado Leonel Estuardo Andrade Pereira, Asesor del trabajo.
2. En virtud de lo manifestado, opino que la investigación de la Bachiller DEBORA PAOLA LÓPEZ SAJQUIM, cumple con los requisitos para ser materia de discusión en el Examen Público que prosigue, por lo que emito Dictamen Favorable.

Sin otro particular, respetuosamente,

Lic. Víctor Hugo Trejo DeLeón  
Colegiado 4559

*Victor Hugo Trejo Deleón.*  
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN  
CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES



**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y  
SOCIALES.** Guatemala, veintiocho de febrero de dos mil seis.-

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante **DEBORA PAOLA LÓPEZ SAJQUIM**, titulado **CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO, MANEJO DE DESECHOS SÓLIDOS**, Artículos 31 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.-

MIAE/sllh



## ACTO QUE DEDICO

- A DIOS:** Por su iluminación y sabiduría que permitió alcanzar esta meta, ayudándome a vencer todas las dificultades.
- A MIS PADRES:** Mario Roberto y Sandra Maricela, que este logro sea el fruto de su sacrificio y apoyo como padres.
- A MIS HERMANOS:** Mario Roberto, Pablo Roberto y Jorge Esteban, por su apoyo y comprensión que me brindaron.
- A MIS ABUELOS:** Esteban (Q.E.P.D) María Jesús, Josefita y Soberanis, por ser los pilares fundamentales en mi formación.
- A:** Mi familia en general, en especial a: mi tía Lucky, por haberme brindado su apoyo incondicional para alcanzar mi meta; a Jazmine por ser una hermana para mí.
- A:** Los Licenciados: Leonel Andrade, Edgar Castillo, Estuardo Castellanos y Javier Romero, por compartir sus conocimientos y motivarme a seguir adelante.
- A:** Mis compañeros y amigos, en especial a: Alejandra, Claudia, Mildred, Heidy, Pily, Fátima, Jenny, Alejandro, Johan, Pedro, Marlon, Sergio, Fernando, Christian, Alberto, Robin por compartir conmigo.
- A:** Hidrocasa.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala.

## ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. Servicio público .....	1
1.1 Definición.....	1
1.2 Elementos.....	2
1.3 Características.....	3
1.4 Finalidad.....	6
1.5 Clasificación.....	9
1.6 Prestación de los servicios públicos.....	15
1.6.1 Modalidades de prestación de los servicios públicos por los particulares.....	15
1.6.1.1 Autorización.....	15
1.6.1.2 Permiso.....	16
1.6.1.3 Concesión de obra pública.....	16
1.6.1.4 Concesión de servicio público.....	17

### CAPÍTULO II

2. Concesión.....	19
2.1 Definición.....	19
2.2 Elementos.....	21
2.3 Principios.....	21
2.4 Ámbito temporal de ejecución de un servicio público.....	22
2.5 Ámbito personal de aplicación de la concesión.....	23
2.5.1 Concedente.....	23

	Pág.	
2.5.2	Concesionario.....	23
2.5.3	Población.....	24
2.5.4	Ente controlador y fiscalizador.....	24
2.6	Caracteres.....	24
2.6.1	Bilateral.....	24
2.6.2	Oneroso.....	24
2.6.3	Consensual.....	25
2.6.4	Nominado.....	25
2.6.5	Conmutativo.....	25
2.6.6	Causal.....	25
2.6.7	Principal.....	26
2.6.8	De adhesión.....	26
2.6.9	<b>Intuitu personae</b> .....	26
2.7	Elementos de la concesión como contrato.....	26
2.7.1	Los sujetos.....	26
2.7.2	El consentimiento.....	27
2.7.3	El objeto o contenido.....	27
2.7.4	La forma.....	28
2.8	Elección del concesionario.....	28
2.9	La licitación pública.....	29
2.9.1	Etapas de la licitación.....	30
2.9.2	Ejecución del contrato.....	32
	2.9.2.1 Atribuciones del concedente.....	33
	2.9.2.2 Derechos del concesionario.....	35
2.9.3	Extinción del contrato.....	36
	2.9.3.1 Muerte, falencia o desaparición del concesionario.....	36

	<b>Pág.</b>
2.9.3.2 Vencimiento del plazo.....	36
2.9.3.3 Renuncia.....	37
2.9.3.4 Rescisión.....	38
2.9.3.5 Revocación y anulación.....	40

### **CAPÍTULO III**

3. Análisis del marco legal guatemalteco en relación a la concesión.....	43
3.1 Constitución Política de la República de Guatemala.....	43
3.1.1 Finalidad del Estado.....	43
3.1.2 Deberes del Estado.....	43
3.1.3 Intervención de empresas que prestan servicios públicos..	44
3.2 Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento .....	44
3.2.1 Concesión.....	44
3.2.2 Adjudicación y aprobación.....	46
3.2.3 Procedimiento de licitación.....	47
3.2.4 Cláusulas obligatorias.....	54
3.2.5 Régimen de concesiones.....	56
3.3 Código Municipal.....	56
3.3.1 Concesión de servicio público municipal.....	57
3.3.2 Otras condiciones de la concesión.....	58
3.3.3 Intervención de los servicios municipales.....	59
3.3.4 Causas para revocar la concesión.....	60

### **CAPÍTULO IV**

4. Concesión del servicio público de manejo de desechos sólidos.....	63
4.1 Antecedentes.....	63
4.2 Problemática.....	63
4.3 Causa de los problemas.....	65
4.4 Beneficios.....	65

	<b>Pág.</b>
4.4.1	Técnicos..... 66
4.4.2	Ambientales..... 68
4.4.2.1	Identificación de nuevos sitios para la disposición final de desechos sólidos..... 69
4.4.2.2	Medidas para mejorar y ampliar el vertedero de la zona 3 capitalina..... 70
4.4.2.3	Aprovechamiento del biogás..... 71
4.4.3	De salud..... 73
CONCLUSIONES..... 75	
RECOMENDACIONES..... 77	
BIBLIOGRAFÍA..... 79	

## INTRODUCCIÓN

Actualmente el manejo de los residuos sólidos no ha sido una prioridad para la municipalidad del departamento de Guatemala, a pesar de ser un problema ambiental y de salud, aduciendo la falta de recursos financieros.

En consecuencia, existen problemas por la baja cobertura del servicio municipal traducido en botaderos ilegales, ausencia de reciclaje, vehículos y equipos obsoletos y sitios inadecuados para la disposición final de los desechos sólidos.

Así mismo, se ha visto afectada la salud de las personas que viven en las zonas aledañas por lo cual se ha generado enfermedades gastrointestinales, oculares, infecciones respiratorias agudas, entre otras.

La presente investigación trata de determinar los beneficios que se pueden obtener al concesionar el servicio de manejo de los desechos sólidos, tanto para la Municipalidad capitalina como para las personas que viven en las áreas aledañas al vertedero de la zona tres, cumpliendo así con una de sus obligaciones mínimas para garantizar el bien común.

El otorgamiento de las concesiones se encuentra regulado en la Ley de Contrataciones así como en el Código Municipal, en los cuales se establece que la Municipalidad tiene la facultad de proporcionar concesiones para la prestación de servicios públicos que operen exclusivamente en su jurisdicción, cuando éste se vea imposibilitado o se presten los servicios de una forma insuficiente.

Sin embargo, la municipalidad de Guatemala en cuya jurisdicción se encuentra ubicado el relleno sanitario de la zona tres capitalina, presta un

servicio deficiente en el manejo y tratamiento de los desechos sólidos ya que se reduce solamente a la recolección y transporte de los mismos en virtud de las limitaciones presupuestarias, lo cual genera problemas tanto ambientales como de salud, lo cual viola un derechos fundamental de gozar un bienestar y un desarrollo integral.

Lo que se pretende establecer con la investigación es un punto de referencia para las municipalidades, en cuanto a la concesión de los servicios públicos, como una forma de solucionar los problemas de la población que se encuentra establecida en su jurisdicción. Así como proporcionar elementos de juicio para fundamentar políticas, estrategias y acciones tendientes a lograr una prestación eficaz del servicio público de recolección, tratamiento y disposición de los desechos sólidos, lo cual disminuiría la contaminación ambiental, la transmisión de enfermedades, así como llevar a cabo planes y programas y proyectos par motivar la participación activa de la población, implementar mecanismos de control en relación a botaderos clandestinos, y brindar mayor cobertura de dicho servicio municipal.

Dentro de la presente podemos encontrar los diferentes temas relacionados con la materia u objeto de la investigación, en el capítulo primero proporciono todo lo relacionado con el servicio público, como lo son sus elementos, características, fines, clasificación, etc.

En el capítulo segundo se señala lo relativo a la concesión, sus elementos, principios, los diferentes ámbitos de aplicación y ejecución, caracteres, etc.

En el capítulo tercero se realizó un análisis del marco legal en relación a las concesiones ya que dicha actividad debe de llenar requisitos establecidos en la ley para su otorgamiento y revocación.

En el capítulo cuarto se trata lo relativo a la concesión del servicio público de manejo de desechos sólidos, como lo son los antecedentes, la problemática, las causas de los problemas y los distintos beneficios que se obtendrían con dicha concesión.

Para la realización de la investigación se tomó como base o fundamento las teorías de Morgan Sanabria y de Reynerio Vásquez, quienes en sus respectivas obras establecen los procedimientos a seguir para la realización del plan de investigación.

En la ejecución de la investigación se utilizó el método dialéctico, en virtud de que éste se apoya tanto en el método inductivo como el deductivo, lo cual permitió partir de proposiciones particulares para alcanzar proposiciones generales y viceversa. Además de la metodología antes mencionada se aplicó el análisis de los elementos que se investigaron para sintetizar y obtener un nuevo punto de vista.

Las técnicas que se aplicaron en el proceso de investigación y recopilación de información fue generada a base de la investigación documental que consistió en la recolección de información contenida en libros y documentos relacionados al tema, de igual manera se utilizó la investigación científica ya que se realizaron las etapas de la misma como lo es la indicación del problema a investigar, la recolección de información, la formulación de hipótesis y la comprobación o no de la hipótesis planteada.

El procedimiento de investigación se basó en la búsqueda de bibliografía relacionada con el tema, a través de visitas a diversas bibliotecas universitarias de la capital, informes obtenidos de la Municipalidad de Guatemala, asimismo del Ministerio de Medio Ambiente.

# CAPÍTULO I

## 1. Servicio público:

### 1.1 Definición:

Para iniciar este capítulo citaremos algunas definiciones de connotados autores con respecto al servicio público: Gabino Fraga, considera al servicio público como una parte de la actividad estatal y define al servicio público como "Una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la idea del interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación."<sup>1</sup>

Para el Profesor Godínez Bolaños, el servicio público, puede ser definido como "El conjunto de actividades que desarrolla el Estado en forma directa o indirecta, con la finalidad de satisfacer necesidades sociales, atendiendo a la población, por imperativo constitucional a cambio de pago de impuestos, tasas y demás atribuciones que pagan los administrados."<sup>2</sup>

Para Hauriou, citado por el Profesor Penagos, define al servicio público como "Un servicio técnico prestado al público de van manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública."<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Fraga, Gabino, **Derecho administrativo**, pág. 243.

<sup>2</sup> Godínez Bolaños, Rafael, **Temas de derecho administrativo**, Los Servicios Públicos, pág. 4.

<sup>3</sup> Penagos, Gustavo, **Curso de derecho administrativo**, pág. 258.

Para el Profesor Calderón Morales, la definición más adecuada del servicio público es “El medio o instrumento de que la administración pública se vale para lograr sus fines y propósitos, es decir el bienestar general o el bien común.”<sup>4</sup>

De conformidad con los citados autores, podemos definir a los servicios públicos como “Serie de actividades materiales que el Estado realiza para colaborar con los particulares en la satisfacción de sus necesidades y que constituyen el medio o el instrumento del cual la Administración Pública, se vale para alcanzar sus fines y propósitos, es decir el bien común”.

## 1.2 Elementos:

Para Hauriou, mencionado por Penagos hace referencia a los elementos de los servicios públicos tales como:

- a) **Servicio técnico**, quiere decir que en todo servicio público debe existir una técnica; la actividad jurídica puede estar asociada a la actividad técnica, desde que una no excluye a la otra. Donde la actividad jurídica no está al servicio de una actividad técnica, se está en presencia de una actividad política, por ejemplo, cuando legisla o cuando juzga;
- b) **Regular y continuo**, es el signo exterior de su funcionamiento; es lo que hace visible la idea de servicios, es decir, dar al público comodidad;

---

<sup>4</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo I**, pág. 266.

- c) **Prestado al público**, es decir a todos los habitantes considerados individualmente iguales, igualdad que motiva la organización de los servicios públicos;
- d) **Satisfacer una necesidad pública**, el servicio prestado debe satisfacer una necesidad de interés general. No puede organizar servicios públicos para satisfacer intereses particulares;
- e) **Organización pública**, el servicio público es un organismo compuesto de autoridades administrativas que representan el elemento poder, y de funcionarios, empleados o agentes de ejecución que representan el elemento competencia técnica. Ambos, autoridad y agente, están unidos y ordenados por reglamentos y circulares que los determinan y sancionan.”<sup>5</sup>

### 1.3 Características

El servicio público tiene características que son propias de su naturaleza, de las cuales la mayoría de doctrinas del Derecho Administrativo reconocen como tales. En este caso citando al Licenciado Hugo H. Calderón Morales, hace referencia de manera muy general a dichas características:

#### a) **Generalidad:**

“El servicio público esencialmente es caracterizado por la generalidad lo cual implica que todos los habitantes del Estado

---

<sup>5</sup> Penagos, **Ob. Cit.** pág. 258

tiene el derecho a usar los servicios públicos, de conformidad con la normatividad que los establece.

Esto implica que aunque el servicio esté destinado a un grupo o grupos de personas determinadas, pueden ser utilizados por la generalidad, aunque en algunos casos el servicio público tenga una generalidad limitada, atendiendo a la oferta y la demanda, por ejemplo, el servicio telefónico.

**b) Igualdad o uniformidad:**

Otra de las características importantes del servicio público, es la igualdad en la prestación, desde el punto de vista que todos somos iguales ante la ley, y que las cargas tributarias, tasas y pago por servicios públicos deben ser repartidas por igualdad entre todos los habitantes.

La igualdad también se tiene que analizar desde el punto de vista de las tarifas que el usuario de los servicios públicos debe cancelar por la prestación del mismo, es decir, que todos los usuarios deben obtener la misma prestación mediante un pago igual.

**c) Regularidad:**

El servicio público debe ser prestado de acuerdo a las normas legales o reglamentarias que rijan su prestación y no en forma arbitraria, significa que la categoría del interés general genera la aplicación de los procedimientos de derecho público a la prestación de los mismos.

La regularidad hace referencia a que el servicio público funcione de acuerdo a las normas establecidas, si el servicio es prestado en una forma irregular implica que no se esté ajustando a las normas que lo rigen.

No hay que confundir la regularidad con la continuidad, pues la continuidad hace referencia a la ininterrupción, mientras que la regularidad, como se mencionó, hace referencia a las reglas o normas establecidas.

Ejemplificando este último aspecto tenemos el servicio de transporte extraurbano, en el cual se fijan horarios, que en este caso sería la regularidad y en segundo lugar que el servicio debe prestarse en forma ininterrumpida, de acuerdo a los horarios establecidos, se trata de la continuidad.

**d) Continuidad:**

El servicio público debe ser prestado sin interrupciones, es decir que el servicio público no se puede detener, debe ser prestado en una forma continua.

Dentro del servicio público, existen algunos que deben tener una continuidad absoluta, de los cuales no se pueden suspender en ningún momento, ningún motivo, por ejemplo, el servicio de agua potable.

Otros servicios públicos tienen una continuidad relativa, cuando se tiene que cumplir con horarios establecidos, esto implica que por la

misma fijación de los horarios no tenga implícita la continuidad absoluta, sino relativa.

**e) Obligatoriedad:**

La obligatoriedad es otra de las características esenciales del servicio público y esto significa que el Estado tiene la obligación de prestar o garantizar el servicio público, en este caso no debe haber discriminación para la prestación del servicio; quien presta el servicio público tiene la obligación de prestarlo a todos y no existe la posibilidad de negar la prestación del mismo.

**1.4 Finalidad:**

El motivo o la finalidad que comunmente se invoca es la satisfacción del interés social. La idea de servicio, pues, hace referencia a la organización de elementos y actividades para un fin, lo que es común a toda clase de servicios.<sup>6</sup>

Por razón del fin que el servicio público cumple, pudiera estimarse que es aquel que satisface una necesidad pública, colectiva, general esto es, el que provee a la satisfacción de los intereses generales, sin referirse determinadamente a un interés particular. Así el servicio de Policía, el de justicia, serían servicios públicos porque no miran directamente a la satisfacción de necesidades particulares, sino a mantener la solidaridad social o a conservar la unidad y personalidad política de un país.

---

<sup>6</sup> García O. Carlos, **Derecho administrativo**, tomo I, Pág. 312

Múltiples son en cualquier sociedad constituida, las necesidades públicas que se satisfacen mediante el procedimiento del servicio privado, como lo son las necesidades colectivas tal vez más fundamentales. Los servicios de abastecimiento (pan, carne, leche, etc.), de farmacia, de asistencia médica, no son servicios públicos y, sin embargo, satisfacen necesidades sociales de primer orden. En cambio, hay necesidades públicas de interés menor, que dan origen a servicios públicos.

De este criterio de finalidad todo lo que puede decirse es que no hay servicio público cuando no satisface una necesidad de esta naturaleza, más no que la satisfacción de una necesidad pública dé origen necesariamente a un servicio público. El criterio de finalidad es un criterio insuficiente.<sup>7</sup>

El motivo que comúnmente se invoca es el de la necesidad de garantizar la continuidad en la satisfacción del interés social.

Según Tardieu<sup>8</sup>, la continuidad es la esencia del servicio público, pues cuando éste se constituye es fundamentalmente con el fin de asegurar la satisfacción de necesidades generales que la iniciativa privada no podría cubrir sino de un modo incompleto o intermitente. Este principio de continuidad del servicio público, es su propia razón de ser y de la decisión de los gobernantes de instituirlo para la satisfacción de una necesidad colectiva. Servicio público quiere decir necesariamente actividad continuada; funcionamiento continuo según la naturaleza misma del servicio y las prescripciones del régimen que lo regula. Lo continuo es lo que funciona sin interrupción.

---

<sup>7</sup> **Ibid.** pág. 312

<sup>8</sup> **Ibid.**, pág. 327

Una segunda causa que justifica la creación de un servicio público es la conveniencia de que en su organización presida un criterio de uniformidad. Las necesidades que interesan a la colectividad deben de ser satisfechas con criterio armónico procurándose que en la debida proporción participen todos o la mayoría de los núcleos de un país de sus ventajas. Es necesario un plan conjunto. El servicio de carreteras, interesa a todos los componentes de una Nación, justo es que todos gocen en adecuada proporción de estos beneficios.

Otra razón que pueden promover la constitución de un servicio público es una razón inspirada en la confianza pública; o sea, la de dar garantías a los ciudadanos de que el servicio debe funcionar de acuerdo con el cumplimiento estricto de su propia naturaleza y rindiendo su natural utilidad.

Así mismo razones económicas justifican también el servicio público, que no es otra cosa que la expresión práctica del cumplimiento por el Estado de sus fines. Estos servicios son necesarios o voluntarios. Los primeros suelen ser gratuitos, porque son los que justifican la propia existencia del Estado. Los servicios voluntarios imponen por lo general, alguna carga a los usuarios, porque asumiéndolos el Estado de un modo puramente voluntario y respondiendo a las funciones que pudieran ser realizadas por el esfuerzo particular, justo es que los beneficiarios paguen al Estado o a la empresa que con su autorización obre, la utilidad concretamente recibida.

La gratuidad u onerosidad de los servicios públicos, plantea en esencia el problema de si los gastos de funcionamiento de aquellos deben ser sufragados totalmente por los usuarios o beneficiarios directos de sus

prestaciones, por el total de contribuyentes, o aún si se ha de repartir entre unos y otros exigiendo de los usuarios sólo una cantidad inferior al costo del servicio.

Es otra razón del servicio público la necesidad de garantizar su uso y de garantizarlo en condiciones de igualdad.

Finalmente, la comodidad del público suele ser otra razón de los servicios públicos. El servicio público está atento a las conveniencias sociales, implica un régimen de intervención del poder público enderezado a proporcionar a los administrados ventajas y comodidades, aunque mermen en una cierta proporción los rendimientos económicos de la explotación.

De modo, pues, que las causas que motivan la creación de los servicios públicos y que constituyen otras tantas finalidades de los mismos suelen ser varias, mas todas ellas convergentes al objeto supremo de proporcionar al público las mejores ventajas con los menores sacrificios económicos.<sup>9</sup>

### **1.5 Clasificación:**

Como en muchas de las instituciones del derecho administrativo, existen diversidad de clasificaciones como autores que estudian las clases de servicio público existentes. En este caso trataremos las clasificaciones más importantes en relación al servicio público.

---

<sup>9</sup> **Ibid**, pág. 332

Dentro de dichas clasificaciones podemos citar al Licenciado Castillo González,<sup>10</sup> quien considera que los servicios públicos pueden clasificarse de la siguiente forma:

- a) “ **Por la titularidad del servicio**, según que el titular sea el Estado (nacionales), el departamento (departamentales), o el municipio (municipales). Esta clasificación no incluye los servicios con personalidad jurídica y que dependen del Estado, departamento o municipio; ejemplo, Empagua. Los titulares del servicio pueden decidir sobre la forma en que lo prestan: concesión, sociedad de economía mixta, empresa estatal, etc.
  
- b) **Por la necesidad de la prestación**, los servicios pueden ser necesarios u obligatorios (los seguros sociales, IGSS) y voluntarios o facultativos( el transporte urbano). Estos últimos, el Estado decide si los presta o no.
  
- c) **Por el contenido de la prestación**, los servicios pueden ser esenciales o secundarios. Esenciales, cuando la prestación es básica para el mantenimiento del Estado, departamento o municipio; ejemplo, el agua potable; y secundarios, cuando dependen de las necesidades de la comunidad, las que están condicionadas por su desarrollo social y cultural alcanzando particularmente; ejemplo es el transporte urbano. Esta clasificación no se considera definitiva por cuanto los servicios secundarios, dependiendo de la realidad de la comunidad, fácilmente pasan a ser esenciales.

---

<sup>10</sup> Castillo González, Jorge Mario, **Derecho administrativo**, pág. 238

- d) **Por la exclusividad de su ejercicio**, las prestaciones del servicio pueden realizarse conjuntamente con los particulares o monopolizados por el Estado, el departamento o el municipio. En el primer caso, las empresas estatales, departamentales o municipales compiten con las empresas particulares en la prestación del servicio; ejemplo la empresa distrital de autobuses o municipal que compite con las empresas privadas. En el segundo caso, el Estado, departamento o municipio, explota el servicio público con exclusividad; ejemplos, el agua potable y la luz eléctrica. Puede establecerse en este caso, un monopolio de hecho; ejemplo, el ferrocarril a cargo del Estado, o un monopolio de derecho cuando el Estado autoriza la explotación del servicio; ejemplo, el correo en manos de la iniciativa privada.
- e) **Por la naturaleza del servicio**, los servicios pueden ser: administrativos, industriales y comerciales, empresas nacionalizadas y corporativos (los colegios profesionales).
- f) **Por la participación de los usuarios en las ventajas**, las prestaciones pueden orientarse a satisfacer las necesidades de la generalidad de los habitantes (servicios uti universa) o las necesidades de ciertos grupos de habitantes (servicios uti singuli). Ejemplo de uti universa: el agua potable y ejemplos de uti singuli: la limpieza de las calles y el alumbrado público.

La teoría moderna se inclina por desconocer esta división debido a que los servicios públicos se conciben para todos y todos son usuarios indirectos, aparte de que no se justifica el mantenimiento de los servicios públicos con fondos públicos provenientes de

impuestos y contribuciones fiscales si no están destinados al servicio de la generalidad de los habitantes.

- g) **Por la duración de la prestación**, los servicios pueden ser permanentes, accidentales e intermitentes. Permanente, el que forzosamente es continuo, (transportes y comunicaciones); accidental, el que depende de una condición previsible, (el servicio civil que funciona ante un terremoto); ó intermitente, cuando su funcionamiento está en potencia, esperando el evento para el que fué creado, (los bomberos ante un incendio)."

El autor Dromi,<sup>11</sup> clasifica el servicio público de la siguiente manera:

- a) **"Servicios públicos con o sin poder administrativo**, según requieran o no el ejercicio de públicas protestas y prerrogativas del poder público.
- b) **Servicios públicos de gestión pública y servicios de gestión privada**, en mérito al sujeto titular de la prestación.
- c) **Servicio *uti universi y uti singuli***, según tenga por destinatario respectivamente, o a concretos administrados.
- d) **Servicios obligatorios y facultativos**, de acuerdo a la exigibilidad, imperiosidad o necesidad de su prestación.
- e) **Por el grado de sumisión al Derecho Administrativo**, de mayor o menor, se habla de servicios públicos propiamente administrativos,

---

<sup>11</sup> Dromi, José Roberto, **Las funciones del Estado y los servicios públicos**, pág. 153.

industriales o comerciales, sociales, etc., identificado el servicio público con todas las actividades públicas, no solo administrativas.

- f) **Servicios formales y virtuales**, según contengan norma declarativa o no de servicio público.
- g) **Servicio público propio e impropio**, según sea prestado por el estado o por personas privadas.”

De igual manera, podemos señalar la clasificación hecha por el Profesor Godínez,<sup>12</sup> en la cual establece de la siguiente manera:

a) **Por el ente que los presta:**

- **Directos:** Los servicios públicos directos son aquellos que organiza y mantiene el Estado por medio de sus dependencias y entidades.
- **Indirectos:** Los servicios públicos indirectos, los prestan particulares mediante autorizaciones y concesiones, con tarifas controladas por el Estado y subsidios en caso de necesidad, para no interrumpir ni elevar las tarifas.

b) **Por su importancia:**

- **Esenciales:** Los servicios públicos esenciales, son aquellos que su existencia es imperiosa necesidad para la vida humana, no

---

<sup>12</sup> Godínez Bolaños, **Ob. Cit.;** pág. 4

pueden dejar de prestarse, como por ejemplo, el agua, la salud, las comunicaciones, etc.

- **No esenciales:** Los servicios públicos no esenciales también llamados discrecionales, son los que pueden dejar de prestarse sin que afecte a la población y son el resultado de la vida moderna, por ejemplo el transporte de lujo, comunicaciones especiales como el sistema de cable televisión internacional.

**c) Por su continuidad:**

- **Permanentes:** Los servicios públicos permanentes que no se pueden interrumpir en ningún tiempo, causa o circunstancia, por ejemplo, el agua potable, la seguridad, los hospitales, la energía eléctrica, etc.
- **No permanentes:** Los servicios públicos no permanentes, son aquellos que se prestan en una forma accidental o en un caso de emergencia y se prestan por disturbios sociales, por desastres naturales, como por ejemplo, el traslado de personas de zonas de peligro, reconstrucción de zonas devastadas por algún desastre natural, jornadas preventivas de la salud, etc.

**d) Por su ámbito territorial:**

- **Nacionales:** Cuando el servicio público es prestado en todo el territorio de la República.
- **Regionales:** Cuando el servicio público va dirigido a una región determinada.

- **Departamentales:** Cuando el servicio público puede ser prestado en un determinado Departamento.
- **Municipales:** Los servicios públicos son municipales, cuando corresponde prestarlos dentro del respectivo Municipio, el que corresponde a las Municipalidades.

## 1.6 Prestación de los servicios públicos

La prestación de los servicios públicos puede ser prestada en forma directa por la Administración Pública y sus entidades descentralizadas o en una forma indirecta, a través de personas individuales o jurídicas, por medio de concesiones administrativas, mediante el cual se le otorga a los particulares la facultad de prestar servicios públicos.

### 1.6.1 Modalidades de prestación de los servicios públicos por los particulares:

Como ya se mencionó anteriormente, una de las formas de prestación de los servicios públicos puede ser de manera indirecta, dentro de la misma se pueden suscitar ciertas modalidades de prestación de los mismos, citando a Nadia Cicero,<sup>13</sup> podemos encontrar:

#### 1.6.1.1 Autorización:

Es la mera remoción administrativa de límites impuestos a

---

<sup>13</sup> Cicero, Nadia Karina, **Servicios públicos: control y protección**, pág. 43.

derechos preexistentes de los particulares en aras del interés público, que se concreta en el otorgamiento de una "habilitación" previa para desarrollar actividades que son propias de aquellos y que sin embargo no podrían ejercerse sin el consentimiento de la Administración.

#### **1.6.1.2 Permiso:**

Consiste en una tolerancia concedida unilateralmente por la Administración Pública en exclusivo interés del permisionario. La nota distintiva del permiso es la precariedad por lo que resulta esencialmente revocable mediante el ejercicio de una facultad discrecional sin generar derecho a indemnización, pues no da nacimiento a un derecho nuevo, como ocurre en la concesión, ni tampoco supone el reconocimiento del ejercicio de algún derecho preexistente como la autorización.

#### **1.6.1.3 Concesión de obra pública:**

El contrato de obra pública y la concesión de obra pública son modalidades a las que recurre la Administración para encarar la realización de construcciones u obras, no en forma directa sino por intermedio de terceros.

La concesión de obra pública supone una participación directa del contratante tanto en la ejecución de la obra como en su explotación dado que por lo general, el Estado concedente no abona al concesionario un precio

por la obra sino que éste recibe su contraprestación a través de la precepción de la tarifa o peaje de manos de los usuarios.

#### **1.6.1.4 Concesión de servicio público:**

Consiste en el acto mediante el cual el Estado encomienda a una persona física o jurídica, pública o privada, la organización y el funcionamiento de la prestación de un servicio público.

El concesionario actúa por su cuenta y riesgo, adquiere el derecho a explotar el servicio y recibe como contraprestación una retribución, que si bien puede consistir en subsidios otorgados por el Estado concedente, en mayoría de los casos es abonada directamente por los usuarios bajo la forma de "tarifas".

La concesión apareja una delegación en la gestión del servicio, una cesión de su prestación efectiva, pero no implica la renuncia a la titularidad del mismo que, por permanecer en poder del concedente, puede retomarlo cuando desee (debiendo indemnizar al particular en algunos casos). Éste es el criterio francés: la actividad es completamente estatal, por eso la presta el Estado, ya sea por sí o por medio de concesionarios.



## CAPÍTULO II

### 2. Concesión

#### 2.1 Definición

La concesión como ya lo estudiamos anteriormente, es una modalidad de la prestación de los servicios públicos de manera indirecta, es decir prestada por los particulares.

Gabino, Fraga <sup>14</sup> considera la concesión de servicios públicos como un acto administrativo, y lo define de la siguiente manera: “Es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.”

Así mismo podemos citar Adolfo Merkl<sup>15</sup>, quien considera que “ Entre los actos administrativos suelen distinguirse, sin pretensiones de validez universal: Las concesiones, unas veces como medio para fundamental la personalidad jurídica (por ejemplo, reconocimiento de una sociedad religiosa, de una sociedad anónima, etc.), otras, como manifestación de la autorización otorgada para el desarrollo de actividades que no se permiten sin más (permiso para abrir una escuela privada, para explotar un teatro, concesiones industriales, de aguas, eléctricas, ferroviarias, de transportes marítimos o aéreos, permiso para abrir un establecimiento, para edificar, etc.).

---

<sup>14</sup> Fraga, Gabino, **Derecho administrativo**, pág. 242

<sup>15</sup> Merkl, Adolfo, **Teoría general del derecho administrativo**, pág. 250

La institución de la persona jurídica mediante el acto administrativo mencionado suele incluir, casi siempre, la concesión del derecho para actuar dentro del campo permitido por los estatutos.”

Dentro de los autores que consideran a la concesión de servicios públicos como un contrato, podemos mencionar a Jorge Sarmiento<sup>16</sup> quien lo define de la siguiente manera: “La concesión de servicios públicos es el contrato en la función administrativa en virtud del cual un ente estatal encomienda o delega a una persona, temporalmente, la ejecución de un servicio público, otorgándole el ejercicio de cierta potestad pública para asegurar su funcionamiento, efectuándose la explotación a costa y riesgo del concesionario, bajo la vigilancia y control del ente concedente.”

Para Rafael Bielsa<sup>17</sup> la concesión de servicios públicos, supone necesariamente la gestión de un servicio público considerado en su unidad orgánica, y su elemento más importante es la explotación de un servicio por el concesionario. Es decir, en la concesión de servicios públicos lo que se concede es la prestación o ejecución del servicio mismo, como objeto único, esencial e integral.

Podríamos definir a la concesión de conformidad con los citados autores como “un contrato administrativo por el cual el Estado permite que un particular preste un servicio público, se realice una obra y se administre un bien propiedad del Estado, y que cobre a la población, pero siempre bajo su control y fiscalización”.

---

<sup>16</sup> Sarmiento García, Jorge, **Concesión de servicios públicos**, pág. 29

<sup>17</sup> Bielsa, Rafael, **Derecho administrativo**, tomo II, pág. 216

## 2.2 Elementos

Fraga, considera 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 cómo quedan contenidos aspectos referentes a horarios, tarifas, forma de prestación del servicio, derechos de los usuarios, etc.

Es un acto de condición en virtud de que condiciona las atribuciones que debe cumplir el concesionario de las facultades que la ley le otorga, así como las obligaciones.

El elemento contractual es el 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>18</sup>

## 2.3 Principios

Según Jorge Sarmiento<sup>19</sup> el contrato de concesión está regido por dos principios fundamentales:

- 1) El contrato se celebra, directa e inmediatamente, en interés público, interés que incide en todo su régimen jurídico; como consecuencia

---

<sup>18</sup> **Ob. Cit.** pág. 245

<sup>19</sup> **Ob. Cit.** pág. 42

de ello, por ejemplo, la concesión no puede en principio ser renunciada unilateralmente por el concesionario y el control del ente concedente es mayor y más intenso que el que existe en otros contratos en la función administrativa.

- 2) El servicio concedido continúa siendo en todo instante servicio público, lo que determina que se apliquen los principios esenciales de tal servicio, particularmente los que hacen a sus caracteres, respecto de los cuales existe, en general, acuerdo en la doctrina en cuanto a su determinación (regularidad, continuidad, etc.).

## 2.4 Ámbito temporal de ejecución de un servicio público

De conformidad con Jorge Sarmiento<sup>20</sup>, quien considera que el objeto de la concesión es confiar al concesionario la ejecución de un servicio público, esto es, de un cometido de bienestar y progreso social del Estado.

Las concesiones son siempre temporarias, pues de lo contrario la entidad estatal estaría prácticamente enajenando irregularmente (es decir, por una vía ilegítima) uno de sus cometidos.

Bielsa<sup>21</sup> considera que "el Estado, mediante la concesión atribuye a una persona, privada o pública, un derecho personal y temporal, pues el concedente continúa siendo el titular del servicio. Esto se explica, porque la realización de un servicio público es una función propia de la Administración pública, y ésta no puede "enajenar" sus atribuciones;

---

<sup>20</sup> **Ibid.** pág. 48

<sup>21</sup> **Ob. Cit.** pág. 235, 236

sólo puede conceder el derecho de realizar el servicio en las condiciones que ella lo haría, y en todo caso, por tiempo determinado. De ahí el carácter siempre transitorio de la gestión por concesión.”

Así mismo Fraga<sup>22</sup> considera que “ La concesión es, por su misma naturaleza, de un carácter temporal.”

## **2.5 Ámbito personal de aplicación de la concesión**

### **2.5.1 Concedente**

Es quien otorga la concesión. El concedente es en principio una entidad Estatal y requisito esencial para otorgar una concesión es la competencia, es decir, que el órgano administrativo debe de tener la facultad para otorgar la concesión, la cual debe estar establecida en la ley.

### **2.5.2 Concesionario**

Puede ser una persona individual o jurídica, privada o pública, a quien le es otorgada la concesión. Generalmente las concesiones se otorgan, en razón de los grandes capitales y de la organización que requieren los servicios, a sociedades; pero en servicios que pueden ser explotados con pequeños capitales, nada impide que una persona individual sea concesionario.

---

<sup>22</sup> **Ob. Cit.** pág. 252

### **2.5.3 Población**

Es el conjunto de personas a quienes va dirigido, la satisfacción de sus necesidades por parte del concesionario.

### **2.5.4 Ente contralor y fiscalizador**

Es el encargado de verificar las actuaciones del concesionario, es decir, que la prestación del servicio público se preste de manera eficiente, que se presten de manera continua y que se rigan de conformidad con la normativa jurídica. Casi siempre es el órgano administrativo, quien desempeña dicho control y fiscalización.

## **2.6 Caracteres**

El contrato de concesión de servicios públicos presenta características esenciales tales como:

### **2.6.1 Bilateral**

Porque ambas partes se obligan recíprocamente, es decir existen derechos y obligación para ambas partes, es decir concedente y concesionaria.

### **2.6.2 Oneroso**

Se refiere a que una de las partes debe pagar por la prestación de la otra, en la concesión, las ventajas que reporta a una de las partes lo son sobre la base de una prestación que ella ha hecho o prometido a otra.

### **2.6.3 Consensual**

La concesión se concluye con el consentimiento de ambas partes, y no a la existencia del contrato, salvo disposición legal en contrario.

### **2.6.4 Nominado**

La concesión tiene en cuenta la nominación jurídica del contrato, con prescindencia del hecho de que él esté sometido o no a una legislación específica. De esta manera la concesión es un contrato nominado típico, es decir que se encuentra regulado dentro de la Ley de Contrataciones del Estado, así mismo en el Código Municipal.

### **2.6.5 Conmutativo**

En la concesión todas las prestaciones son ciertas y pueden ser objeto de apreciación inmediata, no dependiendo su determinación de acontecimiento incierto alguno. Es decir que las ganancias que obtendrá el concesionario no dependen de un acontecimiento incierto; sin duda existe incertidumbre respecto a las ganancias cuantificadas, pero no en el derecho de percibir las.

### **2.6.6 Causal**

La concesión lleva expresión de su causa o motivos que le dan origen.

### **2.6.7 Principal**

Son principales aquellos inherentes al fondo del negocio de que se trata, esto es, la causa del contrato, es decir que no depende de otro contrato para su subsistencia.

### **2.6.8 De adhesión**

Por lo general, el contrato de concesión es de adhesión, o sea, es de aquellos en que una de las partes estipula las cláusulas y la otra las acepta, sin discutir las, adhiriéndose a lo determinado por la otra parte.

### **2.6.9 "Intuitu personae"**

Porque en principio la concesión debe de ser cumplida por el concesionario, no pudiendo cederse ni transferirse sin autorización del concedente. Pero esto no impide celebrar contratos con terceros relativos al servicio, siempre que no impliquen una transferencia directa o indirecta de la concesión.

## **2.7. Elementos de la concesión como contrato**

### **2.7.1 Los sujetos**

En el contrato de concesión una de las partes es siempre un ente actuando en función administrativa (concedente), pudiendo la otra parte (concesionario) ser un particular, la capacidad del particular está regida por el derecho privado, pero pueden aparecer reglas especiales propias del derecho público.

### 2.7.2 El consentimiento

El consentimiento es el acuerdo de dos o más voluntades sobre un mismo asunto.

El consentimiento constituye la base esencial del contrato: vínculo contractual nace en principio, cuando se enlazan las voluntades estatales y las del contratante.

Cada una de dichas voluntades es un acto unilateral, pero el consentimiento, es en si un acto bilateral.

### 2.7.3 El objeto o contenido

El objeto o contenido del contrato es lo que las partes se obligan a dar, hacer o no hacer; debe ser lícito, posible y cierto.

De conformidad con Jorge Sarminento<sup>23</sup> en este contrato puede distinguirse un contenido:

- **Natural:** Para que se configure esta clase de concesión es necesario que se refiera a un servicio público y que la administración conceda su explotación a un tercero. Si la actividad no es un servicio público o si el tercero no actúa como concesionario, se está frente a un acto jurídico de distinta naturaleza, aunque haya sido rotulado indebidamente como concesión de servicio público.

---

<sup>23</sup> Ob. Cit. Pág. 69

- **Implícito:** Es aquél que integra la concesión necesariamente, aún cuando no haya sido estipulado en forma expresa, porque así lo dispone el orden normativo.
- **Eventual:** Es el que puede o no incluirse en el contrato, según se resuelva en cada caso, como subvenciones, cláusula de exclusividad, etc.

#### 2.7.4 La forma

En este contrato, es necesario otorgar instrumento escrito, otorgado por la autoridad administrativa, de igual manera se estima que no habría inconveniente jurídico alguno en que el contrato sea verbal, sin embargo no es recomendable por la prueba en caso de controversias que puedan sobrevenir de la concesión.

### 2.8 Elección del concesionario

Los órganos administrativos no siempre pueden elegir libremente a su contratante, siendo común que el ordenamiento jurídico establezca a efectuar dicha elección observando ciertas normas, cuya exigencia puede aparecer más acentuada con referencia a otros contratos.

Los procedimientos para la elección del contratante, que establece el ordenamiento jurídico tratándose de contrataciones administrativas, suele ser la licitación y cotización pública.

En la concesión se recurre a la licitación pública.

## 2.9 La Licitación Pública

La licitación pública es un procedimiento administrativo cuya finalidad es seleccionar al sujeto de derecho con quien se celebrará un contrato administrativo, en este caso la concesión.

Constituye en una solicitud formulada de manera general al público, en ciertos casos a sujetos inscritos en el registro de precalificados, para que, sujetándose a las bases contenidas en los documentos de licitación, formule ofertas, de las cuales la entidad administrativa selecciona y adjudica la oferta más conveniente.

Todo el procedimiento se basa en alcanzar la finalidad que se busca, en los principios de igualdad de los ofertantes y el cumplimiento estricto de los documentos.

La licitación, ofrece ventajas indudables, pues asegura generalmente, precios más ventajosos, puede eliminar los favoritismos y las conveniencias dolosas en la contratación administrativa, permitiendo un control eficaz.

Sin embargo dicho procedimiento presenta sus inconvenientes, pues resulta algunas veces lento y no siempre impide la aceptación de ofertas contrarias al interés público; en este orden de ideas se ha dicho que la licitación, desde el punto de vista financiero, permite solamente obtener una cierta moralidad en la actuación administrativa de las entidades estatales, agregándose que es un procedimiento artificial, peligroso y rígido, mas el saldo positivo es tan favorable, que no deja dudas sobre su conveniencia.

### 2.9.1 Etapas de la licitación

Es importante mencionar las diversas etapas que comprende el procedimiento administrativo de licitación para el contrato de concesión.

Como primera etapa encontramos que la Autoridad Superior del órgano administrativo correspondiente decide la compra o contratación y define el monto del mismo. Habiéndose determinado lo anterior, la Autoridad Superior nombra o designa a los integrantes de la Junta de Licitación.

Elaboración de los documentos de licitación como segunda etapa, que es una relamentación minuciosa que regirá el contrato y que debe ajustarse a un mínimo de condiciones tales como:

- Bases de Licitación
- Especificaciones generales
- Especificaciones técnicas
- Disposiciones especiales
- Planos de construcción, cuando se trate de obras.

Dichos documentos deberán de ser presentados a la Autoridad Superior para la aprobación correspondiente.

Aprobados dichos documentos se procede a realizar las convocatorias a licitación correspondientes; la tercera etapa, consiste en publicar dos veces en el diario oficial y en otro de

mayor circulación, así como en la página o dirección de internet [www.guatecompras.gt](http://www.guatecompras.gt).

Luego se realiza la entrega de bases a quien las solicite, siempre que dicha persona se encuentre debidamente inscrito en el Registro de Precalificados y que haya realizado el pago correspondiente.

Entregadas las bases de la licitación, los ofertantes deben de presentar sus respectivas ofertas a la Junta de Licitación en el lugar, fecha, hora y forma en que señalan las bases.

Recibidas las plicas que contienen las ofertas, transcurridos treinta minutos de la hora señalada para la presentación de las mismas, se procede al acto público de apertura de plicas, lo cual se hará constar en acta.

La etapa siguiente sería la calificación de las ofertas para determinar cual es la oferta más conveniente y favorable para los intereses del Estado. Otra etapa es la adjudicación, que está a cargo de la Junta de Licitación, la cual consiste en adjudicar la Licitación al oferente ajustándose a los requisitos establecidos en las bases.

Además la Junta de Licitación hará una calificación de los oferentes que clasifiquen sucesivamente, de manera que si el adjudicatario no suscribiere el contrato, se podrá negociar con el siguiente clasificado en su orden.

Dentro del plazo de tres días siguientes de dictaminada la resolución de la adjudicación, se realiza la respectiva notificación a cada uno de los ofertantes.

El siguiente paso sería la aprobación por parte de la Autoridad Superior de la adjudicación de lo actuado por parte de la Junta de Licitación.

Como última etapa encontramos la suscripción del contrato correspondiente; dicho contrato se debe celebrar dentro del plazo de diez días contados a partir de la adjudicación definitiva.

### **2.9.2 Ejecución del contrato**

Para realizar el estudio de la ejecución del contrato de concesión es necesario que analizaremos los derechos y obligaciones de ambas partes, en consecuencia haremos referencia a la interpretación de dicho contrato, en virtud que ésta tiende a determinar con precisión su contenido, el cual tiene implícito las facultades y deberes de los contratantes.

Según Jorge Sarmiento <sup>24</sup>, éste contrato es un contrato “sub examine”, es decir que se rige casi exclusivamente por el derecho público, pero le son de aplicación ciertos principios generales que también son aplicables en el derecho privado.

---

<sup>24</sup> **Ibid.** pág. 81

### 2.9.2.1 Atribuciones del concedente

Se analizar algunas de las atribuciones o facultades del concedente que son correlativas a las obligaciones del concesionario, las cuales son:

- De exigir al concesionario el cumplimiento del contrato. El concedente puede y debe exigir al concesionario el cumplimiento del contrato de manera eficiente, continua, con regularidad e igualdad de condiciones para los usuarios.

Dicha atribución proviene, aunque no se hubiese establecido, del contrato, más la obligación del concesionario tiene límites, tal es el caso fortuito o de fuerza mayor, en virtud de que en este contrato es de aplicación la Teoría de la Imprevisión.

- De control del concesionario. La autoridad estatal, es decir el concedente es quien tiene la facultad de ejercer dicho control sobre el concesionario, el cual abarca varios aspectos entre los cuales podemos mencionar técnicos, comerciales, financieros, etc.
- De exigir la adecuación del servicio. Es una de las atribuciones más importantes por parte del concedente, en virtud de que las necesidades son cambiantes y a los avances técnicos, el concesionario debe introducir modificaciones en su

organización y funcionamiento, es decir que está obligado a aceptar tales modificaciones, en medida al interés general.

Dicha atribución tiene sus limitaciones, en virtud de que el concedente no puede exigir al concesionario dichas modificaciones a costa de un sacrificio económico o que la realización de la prestación exceda su capacidad técnica. Las modificaciones se han de realizar de manera discrecional y no obligatoria.

- De intervención en la prestación del servicio. Si durante la vigencia de la concesión, el concesionario presta el servicio de manera deficiente, lo presta de manera parcial o se amenaza con dejarse de prestar, el concedente tiene la facultad de intervenir la empresa, es decir toma posesión de la misma. Esta intervención es de carácter temporal.
- De revocación de la concesión. Es atribución del concedente revocar dicha concesión, cuando éste considere que es lesiva a los intereses del Estado, se violen las disposiciones relativas al orden público, cuando las deficiencias del servicio no sean subsanables, o se incumpla con lo establecido en dicho contrato.

### 2.9.2.2 Derechos del concesionario

Al igual que el concedente, el concesionario tiene atribuciones o derechos, dentro de los cuales podemos mencionar:

- Derecho a la explotación del servicio. El derecho principal del concesionario es el de ejecutar el servicio, de conformidad con el contrato, por el tiempo establecido. Aunado a este derecho, se encuentra la obligación del concedente de garantizar al concesionario la prestación del servicio, es decir que no se obstaculice la ejecución del mismo.
- Derecho al cobro de la prestación del servicio. El concesionario tiene la facultad de cobrar una remuneración por la prestación del servicio.
- Derecho sobre los bienes. El concesionario, que por lo general es una empresa particular, ejerce sobre sus bienes muebles e inmuebles que emplea para la explotación del servicio, el derecho de propiedad. Además puede tener ciertas ventajas sobre los bienes públicos, como derivados de la concesión, el uso de bienes de dominio público, los cuales no integran su patrimonio.

### 2.9. 3 Extinción del contrato

El contrato de concesión se extingue al momento en que cesan definitivamente sus efectos jurídicos.

Analizaremos las distintas formas en las cuales se puede extinguir el contrato de concesión de conformidad con Jorge Sarmiento<sup>25</sup>, quien establece diversas maneras tales como:

#### 2.9.3.1 Muerte, falencia o desaparición del concesionario

Debido a que el contrato es "intuitu personae", es lógico que tanto la muerte como la falencia del concesionario o su desaparición den lugar a la extinción del contrato, ya que el concesionario debiera de darle cumplimiento o prestar el servicio de manera personal. Aunque nada impide que, en caso de muerte, se autorice que la concesión continúe con sus herederos.

#### 2.9.3.2 Vencimiento del plazo

Es una de las causas principales de extinción del contrato, el vencimiento del plazo; con él, el vínculo contractual finaliza su período de validez.

De manera general, las partes pueden acordar una prórroga de la concesión, salvo que disposiciones legales lo impidan; además, si se hubiere convenido prórroga en

---

<sup>25</sup> **Ibid.** pág. 133

beneficio del concesionario, basta que éste preste su declaración de continuar con la prestación del servicio para que continúe la relación contractual ya existente.

Si no obstante el vencimiento del plazo, el concesionario continúa prestando el servicio de manera eficiente y a criterio del concesionario es satisfactorio y éste no manifiesta su oposición, da lugar a un "cuasi contrato", el servicio debe de continuarse de conformidad con las condiciones en que se prestaba dicho servicio cuando el plazo del contrato se encontraba vigente. El concesionario puede dar por finalizada la prestación del servicio en cualquier momento, salvo disposición en contrario.

### **2.9.3.3 Renuncia**

La renuncia es una forma de extinguir de algunos contratos, de manera general, las concesiones de uso del dominio público, que se otorgan para la prestación por parte de un particular, la renuncia es admisible y se entiende que produce efectos extintivos.

Mas tratándose de una concesión de servicios públicos, la renuncia del concesionario, en principio, no puede ponerle fin al contrato, debido a que el contrato se celebra para satisfacer de manera directa e inmediata las exigencias de interés general, el principal interesado en que se le dé el debido cumplimiento al contrato es el Estado. Debido a esto, la renuncia sólo extingue el

contrato de concesión cuando es aceptada por la autoridad administrativa que ha otorgado el contrato, esto daría lugar a una extinción del contrato por mutuo consentimiento o por acuerdo entre las partes.

#### 2.9.3.4 Rescisión

Existen dos clases de rescisión:

**a) Rescisión bilateral:** Esta llamada también rescisión por mutuo acuerdo, tiene lugar cuando las partes convienen en extinguir el contrato, el cual se puede extinguir en cualquier momento por mutuo consentimiento de ambas partes.

Esta rescisión debe basarse en motivos fundados y no puede responder a un sólo propósito, el de favorecer al concesionario, eximiéndolo de sus obligaciones, para que posteriormente se celebre un nuevo contrato en condiciones más onerosas.

**d) Rescisión unilateral:** En esta clase de rescisión el contrato se extingue por voluntad de una de las partes.

Existen motivos por los cuales se puede dar una rescisión unilateral, tales como:

- Incumplimiento del órgano administrativo. Ante ciertos comportamientos, hechos o actos de la entidad concedente, el concesionario tiene la facultad de

solicitar al órgano jurisdiccional competente la rescisión del contrato. Ésta rescisión, el concesionario no puede hacer valerla por sí mismo, sino que debe solicitar la declaratoria judicial del mismo.

- Incumplimiento del concesionario. Si el concesionario es quien incumple o falta a sus obligaciones principales, de cierta gravedad, procede la rescisión del contrato.

En estos casos a la rescisión se le denomina caducidad, la cual es utilizada en orden normativo, en situaciones donde no existe incumplimiento del concesionario. En caso de incumplimiento culposo del concesionario, si es una falta leve o de poca trascendencia, no será necesaria una sanción extrema, es decir la caducidad, debiendo acudir a otras sanciones, tales como multas, descuentos, etc. Por que si bien la rescisión afecta al concesionario así mismo afecta al órgano administrativo concedente.

Debido a esto, previo a la rescisión debe exhortarse al concesionario para que cumpla con sus obligaciones dentro de un plazo establecido.

Ahora bien, cuando la causal de rescisión está prevista, el concedente puede declararla y hacerla valer por sí y ante sí, sin perjuicio del derecho del concesionario para impugnar el acto respectivo ante la justicia, salvo disposición en contrario; así mismo, que cuando la causal

de rescisión no está determinada, ésta debe de ser declarada por el órgano jurisdiccional competente.

- Incumplimiento por caso fortuito. El caso fortuito o fuerza mayor es causal que puede invocar el concesionario para extinguir el contrato, ya que la ejecución de sus obligaciones se hace imposible.

La causal de extinción deriva de un hecho ajeno al concedente, el contrato se extingue sin responsabilidad de ninguna de las partes, y el concesionario debe solicitar ante órgano jurisdiccional competente la rescisión del contrato.

#### **2.9.3.5 Revocación y anulación**

De conformidad con Jorge Sarmiento<sup>26</sup> el concepto de revocación y anulación se utilizan en un mismo sentido y alcance que en materia de actos administrativos; es decir se revoca en ejercicio de la función administrativa y se anula en ejercicio de la función jurisdiccional.

Dentro de este tema es necesario referirnos a la ilegitimidad y mérito o conveniencia, debido a que influyen de manera considerable en la revocación y anulación.

---

<sup>26</sup> **Ibid.** pág. 139

**a. Ilegitimidad:** El contrato de concesión puede adolecer de ciertas irregularidades que afecten su validez, y cuando la irregularidad es vicio del contrato, surge la interrogante de a quien corresponde o compete declarar su invalidez. En el caso de que el contrato ilegítimo afecte a la entidad concedente, en virtud de que el contrato ha dado origen a derechos para el concesionario, dicha entidad no puede extinguir el contrato por sí mismo, debiendo éste acudir a un órgano jurisdiccional competente, solicitando la declaratoria de lesividad.

**b. Mérito o conveniencia:** En relación de los plazos extensos que generalmente se establecen en la concesión de servicios públicos, suelen establecerse cláusulas que permiten su revocación por el concedente antes del vencimiento del plazo.

Con estas cláusulas se busca prever una posible modificación de las circunstancias de hecho que existían al celebrarse el contrato, que hagan aconsejable más adelante su revocación por motivos de conveniencia pública. En tal caso, si la entidad concedente decide revocar el contrato, simplemente ejerce las facultades estipuladas en el mismo.



## CAPÍTULO III

### 3. Análisis del marco legal guatemalteco en relación a la concesión

#### 3.1 Constitución Política de la República de Guatemala

##### 3.1.1 Finalidad del Estado

La Constitución Política regula que el Estado de Guatemala debe de proteger a la persona, así mismo establece que el fin supremo es el bien común, el Estado realiza una serie de actividades que constituyen el medio por el cual se vale para alcanzar dicho fin, de conformidad con el Artículo:

**“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.”

##### 3.1.2 Deberes del Estado

Así mismo es deber del Estado garantizar la libertad, de igual manera otros valores como la justicia y el desarrollo integral de la persona, para lo cual tiene ciertas facultades para adoptar las medidas que sean convenientes según sean las necesidades de sus habitantes, según el **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.”

### 3.1.3 Intervención de Empresas que prestan servicios públicos

De igual manera dicho Ordenamiento regula la facultad que tiene el Estado de intervenir en caso de fuerza mayor empresas que prestan servicios públicos a la población, en el caso de que se imposibilite su funcionamiento, lo cual se encuentra establecido en el **Artículo 120. "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 par la comunidad, cuando se obstaculizare su funcionamiento."

## 3.2 Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento

### 3.2.1 Concesión

Dentro de esta normativa jurídica se encuentra regulado lo relacionado con las concesiones sobre servicios públicos, dentro de los cuales se encuentra:

**"Artículo 95. "Concesión:** Para los fines de esta Ley se entiende por concesión la facultad que el Estado otorga a particulares, para que por su cuenta y riesgo construyan, produzcan, monten, instalen, mejoren, adicionen, conserven, restauren y administren una obra, bien o servicio público, bajo el control de la entidad pública concedente con o sin ocupación de bienes públicos, a cambio de una remuneración que el particular cobre a los usuarios de la obra, bien o servicio.

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

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

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

La concesión finaliza por: cumplimiento del plazo, rescisión en los casos que se establezca en el contrato respectivo, o revocación por conducto del Ejecutivo a consideración y eventual aprobación del Congreso de la República."

Este Artículo regula la facultad que tiene el Estado de otorgar a los particulares la construcción, producción, instalación, mejoramiento, conservación, restauración y administración de una obra, bien o servicio, con ocupación o sin ella de bienes públicos, por su cuenta y riesgo, a cambio de una remuneración

que le cobrará a los usuarios de los mismos. Así como intervenir o rescatar los servicios u obras que por causas de utilidad pública sea necesario.

Establece de igual manera que los despachos ministeriales o la autoridad superior correspondiente de los órganos administrativos, deben de emitir una resolución en la cual se establezca detalladamente las características, objetivos, el servicio que prestará por terceros, por cuenta de quien se pretende realizar.

Dicho Artículo limita dicha facultad al Estado al prohibir la concesión de servicios en los cuales se obtienen ganancias o utilidades.

Las formas en las cuales termina o finaliza la concesión contenidas en el Artículo son: cumplimiento del plazo, rescisión del contrato, revocación por conducto del Ejecutivo con aprobación del Congreso de la República.

### **3.2.2 Adjudicación y aprobación**

**"Artículo 96: Adjudicación y aprobación.** La concesión se adjudicará, previo cumplimiento del procedimiento de licitación que determina esta Ley en lo que fuere aplicable, no pudiendo acogerse a los casos de excepción que contempla la misma. El contrato será celebrado entre el titular del Ministerio o a la autoridad máxima de la entidad que corresponda y el concesionario. Tanto las concesiones originales como sus prórrogas deberán someterse por conducto del Ejecutivo a

consideración y eventual aprobación del Congreso de la República.”

Este Artículo establece que debe de seguirse el procedimiento de licitación regulado en dicho cuerpo normativo, la aprobación deberá efectuarla el Organismo Ejecutivo a consideración del Congreso de la República, el contrato será celebrado entre la Autoridad Superior correspondiente del órgano administrativo y el particular quien ha de prestar el servicio público o la realización de la obra, según sea el caso.

### 3.2.3 Procedimiento de licitación

De manera general haremos referencia al procedimiento de licitación, debido a que debe de seguirse antes de otorgar la concesión para seleccionar al concesionario.

Como primer paso dentro del procedimiento encontramos la elaboración de los documentos en los cuales se detalla lo que la entidad administrativa el servicio que quiere concesionar, así como las condiciones y características, el lugar y forma de que se ha de prestar el servicio entre otros.

**“Artículo 18. Documentos de licitación.** Para llevar a cabo la licitación pública, deberán elaborarse, según el caso, los documentos siguientes:

1. Bases de licitación.
2. Especificaciones generales.
3. Especificaciones técnicas.

4. Disposiciones especiales, y
5. Planos de construcción, cuando se trate de obras.”

El siguiente paso es la aprobación de los documentos por la autoridad superior, respetando los Convenios y Tratados Internacionales en lo que fuere aplicable.

**“ Artículo 21. Aprobación de los Documentos de Licitación.** Los documentos a que se refiere el Artículo 18 de esta Ley, deberán ser aprobados por la autoridad administrativa superior de la dependencia, previo los dictámenes técnicos que determinen el Reglamento. En todo caso se respetarán los Convenios y Tratados Internacionales acordados entre las partes, si fuere el caso.”

Aprobados los documentos se procede a realizar las convocatorias por medio de publicaciones en el diario oficial y en otro de mayor circulación en el cual se establece el día y hora para la presentación y recepción de ofertas.

**“ Artículo 23. Publicaciones.** Las convocatorias a licitar se publicarán dos veces en el diario oficial y en otro de mayor circulación, dentro de un plazo de diez días. Entre la última publicación y el día fijado para la presentación y recepción de ofertas, deberá mediar por lo menos un término de ocho días.”

De igual manera el Reglamento de la Ley de Contrataciones establece en el Artículo 8 que debe de consignarse una descripción breve de lo que se concursa, el lugar de entrega de las bases de licitación, condiciones de entrega, lugar, día y hora para la recepción y apertura de plicas. Asimismo regula que

todas las entidades públicas sujetas a la presente Ley, publicarán y gestionarán en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Sector Público, a través de la dirección en internet [www.guatecompras.com.gt](http://www.guatecompras.com.gt)

**“Artículo 8: Publicación de anuncios y convocatoria.** Los anuncios o convocatoria o concursos para las modalidades de compra o enajenación de los bienes, suministros, obras y servicios regulados en la Ley de Contrataciones del Estado contendrán, como mínimo, una breve descripción de los que se concursan, indicación del lugar donde se entregarán a los interesados los documentos correspondientes, condiciones de su entrega, lugar y día y hora para la recepción y apertura de plicas. En dichos anuncios o convocatorias se podrán consignar otros requisitos que se consideren esenciales de los detallados en los artículos 19 y 22 de la Ley de Contrataciones del Estado. El tamaño de cada anuncio en ningún caso será menor de seis (6) pulgadas por dos (2) columnas.

Asimismo, los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades, las empresas públicas estatales ó municipales y todas la entidades sujetas a la Ley de Contrataciones del Estado, previamente al procedimiento establecido en la Ley y su Reglamento, publicarán y gestionarán en el Sistema de información de Contrataciones y Adquisiciones del Sector Público, denominado **GUATECOMPRAS**, los anuncios o convocatorias y toda la información relacionada con la compra, venta y contratación de bienes, suministros, obras y servicios que

requieran, dicha información será de carácter público a través de la dirección en internet [www.guatecompras.gt](http://www.guatecompras.gt).

El ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección Normativa de Contrataciones y adquisiciones del Estado, establecerá las fechas, normas, procedimientos y aspectos técnicos, de seguridad y responsabilidad que regularán el inicio y uso del Sistema de Información sobre Contrataciones y Adquisiciones del Estado denominado **GUATECOMPRAS**.

Hechas las publicaciones se procede entregar las bases a quien las solicite debiendo acreditar que se encuentra debidamente inscrito en el Registro de Precalificados y que ha efectuado el pago por entrega de bases.

**“Artículo 22. Entrega de bases.** Las bases se entregarán a quien las solicite, siempre que se acredite estar inscrito en el Registro de Precalificados correspondiente y demuestre haber efectuado el pago correspondiente establecido en el Reglamento, el cual en ningún caso excederá del cero punto cero cinco por ciento (0.05%) del monto.”

El pago a que se refiere el artículo anterior lo encontramos regulado en el Artículo 7 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, dicho pago podrá realizarse en efectivo o con materiales, el cual cubrirá el equivalente de los gastos de la reproducción de los documentos que se entreguen a los interesados, el monto del pago será fijado por la autoridad superior del organo administrativo.

**“Artículo 7. Pago por entrega de bases.** El pago a que se refiere el Artículo 22 de la Ley, que podrá hacerse en efectivo o con materiales, corresponderá en todo caso a reposición del equivalente de los gastos efectuados en la reproducción de los documentos que se entreguen a los interesados, lo que se consignará en los anuncios correspondientes. Dichos pagos serán fijados por la autoridad administrativa superior de la entidad interesada.

Entregadas las bases de la licitación los interesados deberán de presentarse a entregar las ofertas a la Junta de Licitación, en el día, hora y lugar establecidos para ese fin. La Junta de Licitación procederá a la apertura de las plicas en un acto público, lo cual se hará constar en acta.

**“Artículo 24. Presentación de ofertas y apertura de plicas.** Las ofertas y demás documentos de licitación deberán entregarse directamente a la Junta de Licitación, en el lugar, dirección, fecha, hora y en la forma que señalen las bases. Transcurridos treinta (30) minutos de la hora señalada para la presentación y recepción de ofertas, no se aceptará alguna más y se procederá al acto público de apertura de plicas. De todo lo actuado se levantará acta correspondiente en forma simultánea.”

Realizada la apertura de plicas que contienen las ofertas, se procede a calificar las mismas de conformidad con la calidad, precio, tiempo entre otros para seleccionar la oferta más conveniente a los intereses del Estado.

**“Artículo 28. Criterios de calificación de ofertas.** Para determinar cual es la oferta más conveniente y favorable para los intereses del Estado, se utilizarán los criterios siguientes: calidad, precio, tiempo, características y demás condiciones que se fijan en las bases en los cuales también se determinará el porcentaje en que se estimara cada uno de los referidos elementos, salvo que en éstas se solicite únicamente el precio, en cuyo caso, la decisión se tomará con base en el precio más bajo. Cuando se trate de obras, la junta tomará en cuenta el costo total oficial estimado.”

Determinada la oferta más conveniente, la Junta procederá en el plazo establecido en las bases a adjudicar la Licitación al oferente. Así mismo clasificará a los demás oferentes de manera sucesiva, en el caso de que el adjudicatario no suscriba el contrato.

**“Artículo 33. Adjudicación.** Dentro del plazo que señalen las bases, la Junta adjudicará la Licitación al oferente que ajustándose a los requisitos y condiciones de las bases, haya hecho la proposición más conveniente para los intereses del Estado. La Junta hará también una calificación de los oferentes que clasifiquen sucesivamente. En el caso de que el adjudicatario no suscribiere el contrato, la negociación podrá llevarse a cabo con solo el subsiguiente clasificado en su orden.”

Realizada la adjudicación por parte de la Junta, se procede a realizar la notificación a cada uno de los oferentes dentro del plazo establecido en la Ley.

**“Artículo 35. Notificación.** Dentro del plazo de tres días dictaminada la resolución razonada, la Junta deberá hacer la respectiva notificación a cada uno de los oferentes.”

Realizada la notificación, la Junta cursará el expediente a la Autoridad superior, la que aprobará o improbará lo actuado por la Junta.

**“Artículo 36. Aprobación de la adjudicación.** Dentro del plazo de dos (2) días siguientes a que quede firme lo resuelto por la Junta, esta cursará el expediente a la autoridad superior, la que aprobará o improbará lo actuado y en este último caso, con exposición razonada, ordenará su revisión, dentro del plazo de dos (2) días el expediente volverá a la Junta, la que revisará la evaluación y hará la adjudicación dentro del plazo de cinco (5) días de recibido el expediente. La Junta podrá confirmar o modificar su decisión, en forma razonada. Devuelto el expediente a la Autoridad Superior, ésta aprobará lo actuado por la Junta, quedando a salvo el derecho de prescindir. Tanto a aprobación como la improbación, la hará la Autoridad Superior dentro del plazo de cinco(5) días de recibido el expediente.

Aprobada la adjudicación por parte de la Autoridad Superior, se suscribirá el contrato correspondiente en el plazo establecido en la Ley.

**“Artículo 47. Suscripción del Contrato.** Los contratos que se celebren en aplicación de la presente Ley, serán suscritos dentro del plazo de diez (10) días contados a partir de la adjudicación

definitiva en representación del Estado cuando las negociaciones sean para las dependencias sin personalidad jurídica por el respectivo ministro del ramo. Dicho funcionario podrá delegar la celebración de tales contratos, en cada caso en los viceministros, directores generales o directores de unidades ejecutoras.

Cuando los contratos deban celebrarse con las entidades descentralizadas y las municipalidades, serán suscritos por la autoridad que corresponda de acuerdo con su Ley Orgánica o conforme el Código Municipal, supletoriamente en aplicación del párrafo primero del presente Artículo.”

#### **3.2.4 Cláusulas obligatorias**

El contrato de concesión además de llevar cláusulas de todo contrato administrativo, la Ley establece cláusulas que son de carácter obligatorio.

**“Artículo 97. Cláusulas obligatorias.** Además de las cláusulas propias de un contrato administrativo, en los contratos de concesión deberá estipularse:

1. Que el plazo de duración no podrá ser superior a veinticinco (25) años. El plazo será calculado en cada caso, de acuerdo con la cuantía e importancia de la inversión, tomando en cuenta el interés nacional y el de los usuarios.
2. Que el reglamento para la utilización de la obra, bien o prestación del servicio, forma parte del contrato.

3. Que el concesionario queda obligado:
  - 3.1 Al pago de los salarios y prestaciones de sus trabajadores, los cuales deben de ser preferentemente guatemaltecos en la proporción prescrita en el Código de Trabajo.
  - 3.2 A la consevación de todos los bienes y elementos que conforman la concesión y prestar el servicio con la continuidad convenida.
  - 3.3 A que el vencimiento de la concesión, todas las construcciones e instalaciones pasarán a propiedad del Estado o de la entidad autónoma o descentralizada de que se trate sin que tenga que reembolsar, compensar o pagar suma alguna de dinero.
  - 3.4 A responder por daños y perjuicios que ocasione al Estado o a terceros con motivo de la explotación de la concesión.
  - 3.5 A la capacitación del personal guatemalteco que designe la autoridad competente.
  - 3.6 Al pago al Estado de un porcentaje que será determinado en la resolución que otorgue la concesión.

- 3.7 A permitir la práctica de las auditorias que la autoridad competente considere necesarias.
- 3.8 A responder por la pérdida o deterioro de los bienes del Estado que se le entreguen para la explotación de la concesión.
- 3.9 A las demás condiciones que de acuerdo con la naturaleza de la concesión sea necesario estipular en el contrato a juicio de la autoridad competente.

### **3.2.5 Régimen de concesiones**

La concesión se registrará de conformidad con lo establecido en dichos Artículos, salvo que exista Ley específica para ámbitos especiales de aplicación.

**“Artículo 98. Régimen de concesiones.** El Régimen de concesiones establecido en este capítulo registrará en todos los casos en los que no exista otra Ley específica que contenga normas de concesión para ámbitos especiales de aplicación.”

### **3.3 Código Municipal**

De igual manera el Código Municipal regula lo relacionado a las concesiones que puede realizar la municipalidad así como sus excepciones, el plazo que registrará el contrato, condiciones de la concesión, la intervención de los servicios municipales que han sido concesionados, las causas para revocar la concesión, lo cual se encuentra establecido en los siguientes Artículos:

### 3.3.1 Concesión de servicio público municipal.

En este Artículo se regula la facultad que tiene la municipalidad para otorgar la concesión de la prestación de los servicios públicos municipales dentro de competencia, teniendo como excepción los centros de acopio, terminales de mayoreo, mercados municipales y análogos. El Reglamento municipal forma parte del contrato de concesión en la prestación del servicio. El plazo de vigencia del contrato no podrá ser mayor de veinticinco años el cual puede ser prorrogable, el Concejo Municipal será el encargado de fijar las contribuciones y tasas municipales derivadas del contrato que percibirá del concesionario.

**“Artículo 74. Concesión de servicio público municipal.** La municipalidad tiene facultad para otorgar a personas individuales o jurídicas, la concesión de la prestación de servicios públicos municipales que operen en su circunscripción territorial, con excepción de los centros de acopio, terminales de mayoreo, mercados municipales y similares, mediante contrato de derecho público y a plazo determinado, en el que se fije la naturaleza y condiciones del servicio y las garantías de funcionamiento a las que se refiere el artículo 75 de este Código. Asimismo deberá estipularse que el reglamento municipal para la prestación del servicio, forma parte del contrato de concesión.

En todo caso, el plazo de duración de la concesión no podrá ser superior de veinticinco (25) años; pudiendo ser prorrogable. El plazo será fijado en cada caso, de acuerdo con

la cuantía e importancia de la inversión, tomando en cuenta el interés municipal, y el de los usuarios e inquilinos.

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

### **3.3.2 Otras condiciones de la concesión**

Además de las exigencias establecidas en la Ley de Contrataciones del Estado, este cuerpo normativo establece otros requisitos que se deben de determinar en el contrato de concesión.

**“Artículo 75. Otras condiciones de la concesión.** Además de lo establecido en la Ley de Contrataciones del Estado, el contrato en que se formalice una concesión para la prestación de un servicio municipal deberá establecer:

- a) La aceptación, por parte del concesionario, de las Ordenanzas y Reglamentos municipales que regulen el funcionamiento del servicio.
- b) La obligación del concesionario de llevar contabilidad de conformidad con la Ley, para su verificación en todo tiempo, por la Contraloría General de Cuentas, al ser requerida a la municipalidad el estado financiero de la empresa.
- c) La obligación del concesionario de poner a disposición de la municipalidad los libros y documentos de contabilidad y de

proporcionarle, en cualquier momento, la información que se le requiera.

d) El derecho de la municipalidad de adquirir el servicio gratuitamente o previa indemnización, según sea la naturaleza y condiciones en que la misma se otorgó, al expirar el plazo de la concesión. En el supuesto de indemnización, se hará el avalúo de los bienes, tomando en consideración todos los elementos y factores que determinen su precio real, sin atenerse exclusivamente a declaraciones catastrales o fiscales, informes o datos de entidades o dependencias del Estado, debiendo someterse el expediente y el proyecto de contrato correspondiente a revisión de la Contraloría General de Cuentas antes de su aprobación, y no se hará ningún pago a cargo del contrato de traslación de los bienes sino hasta que haya sido aprobado por el Concejo Municipal y la resolución esté firme. En todo caso, la municipalidad debe hacerse cargo del servicio, libre de pasivos de cualquier clase.”

### **3.3.3 Intervención de los servicios municipales**

Como lo perceptuado en la Constitución Política de la República de Guatemala, este Artículo regula la facultad que tiene la municipalidad de intervenir de carácter temporal el servicio público que se administre o se preste de manera deficiente, o que deje de prestarse sin autorización, o que infrinja las ordenanzas y reglamentos municipales, o a las obligaciones derivadas del contratato por parte del concesionario.

**“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 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 cumplirá 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 del Concejo Municipal, y acto seguido, le dará posesión”.

#### **3.3.4 Causas para revocar la concesión**

El Código Municipal regula las causas para revocar el contrato de concesión, dentro de las cuales encontramos cuando el Concejo Municipal considere dicho contrato como

lesivo a los intereses del Municipio, por violación a los preceptos de carácter público o de interés social, entre otras. De igual manera excluye al concesionario de acudir a la vía de lo contencioso administrativo por razón de la revocatoria del contrato.

**“Artículo 77. Causas para revocar la concesión.** La concesión de servicio público municipal podrá ser revocada por cualquiera de las siguientes causas:

- a) Cuando el Concejo Municipal declare que es lesiva a los intereses del municipio.
- b) Por violación de disposiciones relativas al orden público y al 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 previsto en el artículo anterior.

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



## CAPÍTULO IV

### 4. Concesión del servicio de manejo de desechos sólidos

#### 4.1 Antecedentes

Actualmente se encuentran disponiendo de residuos sólidos en el vertedero la Ciudad de Guatemala en forma parcial o total los municipios de: Guatemala, Mixco, Villa Nueva, Santa Catarina Pinula, San Miguel Petapa, San José Pinula, Chinautla y Fraijanes. En estos municipios se reporta una población de 2,144,052 habitantes, de conformidad al Censo del año 2,002. La población proyectada para el año 2,004 es de 2,270,712 y para el año 2,012 en la totalidad de los municipios indicados es de 2,867,805 habitantes, es decir un crecimiento acumulado del 34% en 8 años, para un total de 723,753 habitantes. De este crecimiento poblacional, la mayoría corresponderá a los municipios vecinos al Municipio de Guatemala.

La cantidad de residuos producidos por los municipios que conforman el área metropolitana de la Ciudad de Guatemala se estima es de 2,063 toneladas al día (ton./d.), de las cuales aproximadamente 1,500 ton/día llegan y son depositadas en el principal vertedero utilizado actualmente. La proyección de producción de desechos para el año 2,012 es de 2,672 ton/día.

#### 4.2 Problemática

La ciudad de Guatemala presenta un foco de contaminación considerado como el mayor problema ambiental, constituido por el vertedero incontrolado de residuos sólidos de la zona tres debido a que

no cuenta con un sistema técnico de tratamiento de residuos, tal y como se establece en los manuales técnicos de rellenos sanitarios además de la localización céntrica y cuenta con la autorización de la Municipalidad de Guatemala.

El vertedero presenta tres facetas en la vida cotidiana en la ciudad, la primera como sitio de disposición final de más del 48% de los residuos sólidos generados en la ciudad. La segunda como fuente de empleo para los segregadores de residuos, que desarrollan su trabajo en condiciones inhumanas. La tercera faceta en contraposición con la primera se presenta como un foco de contaminación a través del cual se revierte en los daños a la salud de la población de la ciudad de Guatemala, es la que en su mayoría, origina los residuos que ahí se disponen.

Las reacciones físico-químicas y biológicas que provienen del proceso de disposición de los residuos sólidos resultan en contaminantes al aire, suelo y agua, lo cual afecta en gran medida la calidad del medio ambiente urbano de la ciudad de Guatemala, con mayor énfasis en las proximidades del vertedero y las zonas 3, 7, 8, 11 y 12.

Constituye un riesgo ambiental en la ciudad, por varias razones, entre las que destacan:

- 1) Su ubicación céntrica en la ciudad, colindante con sectores de uso de suelo habitacional.
- 2) La magnitud del mismo.

3) La diversidad de residuos que se disponen, ya que ahí se aglomeran residuos domésticos, hospitalarios, tóxicos e industriales. Estos últimos denominados internacionalmente como peligrosos.

### **4.3 Causas de los problemas**

Dentro de las causas principales se encuentran la recolección, tratamiento y disposición inadecuada, las costumbres y prácticas de la población.

La ausencia de coordinación interinstitucional es el efecto de la falta de una política estatal de planificación, que incluya la base económica financiera y de una legislación eficaz y eficiente, faltas que impiden que el manejo de desechos sólidos se considere una prioridad. El hecho de no contar con una planificación económico financiera de mediano y largo plazo, influye en la falta de recurso humano capacitado, pues impide seleccionar la tecnología así como estimar los recursos financieros del sector, y en la insuficiencia de recursos financieros para estudios de preinversión y de funcionamiento, a la vez, ello no incentiva la consolidación empresarial de la iniciativa privada.

La falta de información en cantidad y calidad adecuada y la marginación de la participación comunitaria determinan que no se identifique el manejo de los residuos sólidos como prioridad.

### **4.4 Beneficios**

La concesión del servicio de manejo de desechos sólidos otorgaría diversos beneficios a las personas que viven en las zonas aledañas del

vertedero de la zona tres capitalina, dentro de los cuales podemos mencionar los más importantes:

#### **4.4.1 Técnicos**

La Municipalidad de Guatemala es la encargada de la disposición y tratamiento de los desechos sólidos los cuales se prestan actualmente en el vertedero de la zona tres capitalina.

El tratamiento que le da la Municipalidad de Guatemala a los desechos sólidos es la creación de plataformas, formadas con maquinaria, que luego son cubiertas con material adecuado que evita la formación de gases y la proliferación de roedores y otras plagas de animales, con lo cual se consiguió una disminución de el mal olor producido por los desechos sólidos, por lo cual el hedor es percibido sólo en el área del vertedero sanitario.

De la Municipalidad, concesionar el servicio público de manejo de desechos sólidos consideramos que podrían llevarse a cabo planes de manejo de los mismos.

Un estudio realizado por el Consorcio IDOM-CIC-Ecoforest, de España y Colombia con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, a través del Fondo Multilateral de Inversiones, en virtud de la solicitud hecha por la Municipalidad, en la cual requiere cooperación técnica no-reembolsable para formular un modelo operativo, legal y ambiental para el manejo integral de los desechos sólidos en el Área Metropolitana de Guatemala, de conformidad con con el Programa de Modernización del Manejo

de los Deschos Sólidos en la Ciudad de Guatemala, Cooperación Técnica No-Reembolsable No. ATN / MT- 7736-GU.

En dicho estudio formulan distintos planes de Manejo, con el propósito de evaluar y establecer el modelo de recolección y tecnologías más adecuadas para el reciclaje, minimización, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos.

De acuerdo a la producción y características de los residuos sólidos, se analizaron las siguientes tecnologías de tratamiento de residuos:

- Plantas de Selección, Clasificación y Transferencia de Residuos
- Compostaje
- Incineración
- Gasificación, Pirólisis y Biometanización
- Depósito controlado con y sin recuperación energética
- Combinación de las anteriores

Partiendo de dicho abanico completo de tecnologías disponibles, se definieron y aplicaron los criterios y requisitos generales mínimos que debe cumplir un modelo de Plan de Manejo de desechos apto para el Área Metropolitana de Guatemala. En este caso, se ha considerado que dichos criterios mínimos son de naturaleza técnica, ambiental y social, los cuales son aplicados de forma progresiva.

El análisis de cada una de las tecnologías a la luz de dichos criterios permitió descartar aquellas que no cumplen las

especificaciones y requisitos mínimos exigibles para asegurar la viabilidad, e identificar aquellas que deben ser objeto de análisis de mayor detalle.

Se consideró que las tecnologías que superan los criterios mínimos de viabilidad técnica requeridos para su aplicación al ámbito del Plan son, por este orden:

- Disposición en Relleno Sanitario, con o sin aprovechamiento energético del biogás.
- Incineración
- Planta de clasificación y compostaje (que desde el punto de vista técnico, genéricamente pueden englobarse en el concepto de tratamiento mecánico-biológico).

#### **4.4.2 Ambientales**

Debido a que el vertedero se localiza en una zona no viable ambientalmente, por encontrarse situado en el centro geográfico de la ciudad, el cual comprende una extensión total de 17.5 Has. De propiedad privada, en éste se localizan las áreas rellenas y las áreas complementarias.

Los residuos sólidos influyen en el deterioro y degradación del ambiente limitando el posible uso de los recursos naturales, por no contar con medidas ambientales adecuadas (manejo de aguas lluvia, manejo de gases, manejo de lixiviados, llenado técnico, monitoreo ambiental, impermeabilización de fondo, etc.). Entre los principales impactos, se encuentran:

- La generación de ruido y polvo,
- Contaminación de aguas superficiales y subterráneas e inutilización de recursos naturales, asociada a la producción y vertimiento incontrolado de lixiviados y por arrastre de basuras y sedimentos por la operación incontrolada del botadero.
- Contaminación del aire por las quemas incontroladas, emisiones incontroladas de biogases, gases ácidos y malos olores.
- Deterioro del paisaje y pérdida del valor de la tierra.

#### **4.4.2.1 Identificación de nuevos sitios para la disposición final de desechos sólidos:**

El traslado del vertedero a un sitio más adecuado para dicho fin, sería uno de los principales beneficios que podrían obtener las personas que residen en las zonas aledañas.

Para llevar a cabo este objetivo, es necesaria la búsqueda de nuevos sitios para localizar infraestructura para el manejo y la disposición final de residuos sólidos. La búsqueda se debe de realizar tomando en consideración el criterio de centro de producción constituido por la Ciudad de Guatemala.

El estudio realizado por el Consorcio IDOM-CIC-Ecoforest, plantea alternativas de localización, el cual comprendió un análisis ordenado de las características físicas, bióticas y socioeconómicas del área de estudio que

corresponden a la oferta ambiental, con el objeto de evaluar su aptitud para aceptar el proyecto de residuos sólidos. Para el efecto, utilizaron herramientas de Sistema de Información Geográfica –SIG- y procesamiento de imágenes digitales. El producto del estudio fue la definición y localización de zonas donde es recomendable localizar el proyecto, de tal forma que se garantice la prevención o mitigación de impactos y preservación del medio ambiente, en concordancia con las reglamentaciones de uso del suelo y del servicio de aseo.

Como resultado se obtuvo un total de 10,683 hectáreas dentro del área de estudio con la capacidad y condiciones de ubicar cualquier tecnología para el manejo de residuos sólidos, tomando de base la tecnología más restrictiva (el relleno sanitario), hasta la menos restrictiva (estaciones de transferencia y plantas de clasificación).

#### **4.4.2.2 Medidas para mejorar y ampliar el vertedero de la zona 3 capitalina:**

Sin embargo, mientras se incorpora un plan de manejo, se busca y adecuan nuevos sitios, es necesario continuar operando en el vertedero de la zona tres capitalina y para lograr una reducción considerable en el aspecto ambiental, es recomendable efectuar los siguientes trabajos, de conformidad con el estudio mencionado anteriormente:

- Incorporar un sistema adecuado para la evacuación de gases y drenaje de lixiviados.
- Es posible incorporar un sistema de aprovechamiento energético de biogás.
- Mejorar la frecuencia de aplicación de la cobertura diaria y organizar los patios de descarga.
- Construir un sistema apropiado de recolección y control de agua lluvia.
- Realizar un reperfilado del vertedero hasta las costas propuestas y colocarle una cobertura final que incluya una adecuación paisajística de la misma.
- De otra parte y como medida de contingencia se ha estudiado la posibilidad de ocupar nuevos predios localizados en el costado norte del vertedero, en dicho sector se considera conveniente extender la vida útil del vertedero a partir de que se concluyan los trabajos en el sitio actual, siempre con medidas mínimas de manejo.

#### **4.4.2.3 Aprovechamiento del Biogás:**

El estudio recomienda la explotación del biogás generado en el vertedero de la zona tres, en donde el gas se pueda utilizar como combustible en motores de

gas, que acoplados a unos alternadores síncronos producen energía eléctrica. Esta es la opción más recomendada por el estudio, entre varias analizadas.

Debido a que el sitio actual en el que funciona el vertedero es de propiedad privada, no corresponde exclusivamente a la Municipalidad de Guatemala gestionar el aprovechamiento del biogás.

La energía generada puede ser empleada para abastecer el consumo de las propias instalaciones del vertedero y el excedente de energía producida, se puede exportar a la red de la compañía eléctrica, obteniendo una compensación económica por ello. Se estima que si el vertedero se lleva hasta el segundo mes del año 2005, la cantidad de biogás que se podría recolectar es de 500 millones de metro cúbicos, durante el periodo 2005 a 2018.

Las inversiones necesarias para el aprovechamiento de biogás en el sitio actual del vertedero de la zona tres se estiman en 5.833.423 US\$, donde la recuperación del capital se realizaría al cabo de los 5.6 años.

Si se realiza la explotación en la nueva zona del vertedero localizado en la parte norte, sería necesario instalar 25 pozos con una profundidad media de 20 metros y sus conexiones correspondientes hasta la planta, instalar un nuevo grupo motor, modificar la central de biogás y conexiones eléctricas. La

instalación para el aprovechamiento de biogás podría comenzar en el año 2008. Esto supone una inversión de 901.898 US\$ adicionales, con un plazo de recuperación de 5.1 años.

#### **4.4.3 De Salud**

La cobertura del servicio se reduce a la recolección y el transporte de los residuos, debido a que no hay tratamiento, la recuperación es absolutamente inapropiada y la disposición final antitécnica, afectando la salud de las personas que realizan separación manual, así como a la población aledaña al vertedero, siendo indirecto el riesgo para la población en general, debido a las emisiones de gases, material particulado y especialmente proliferación de vectores de enfermedad (roedores, aves, animales domésticos, etc.), así como contacto con residuos infecciosos y materiales punzo-cortantes.

Dentro de las enfermedades ocasionadas podemos mencionar:

- Enfermedades Gastrointestinales
- Enfermedades Oculares
- Infecciones Respiratorias Agudas (IRA)
- Enfermedades de la piel
- Enfermedades parasitarias, entre otras.

Eventualmente, con la incorporación de un plan de manejo y tratamiento de los residuos, con un sitio

adecuado, es decir una planta de disposición y tratamiento de desechos, se presentará una disminución de las enfermedades anteriormente descritas.

## CONCLUSIONES

1. Durante la investigación se pudo comprobar que actualmente la prestación del servicio del manejo de desechos sólidos en el Área Metropolitana se ajusta únicamente a la recolección y transporte de los mismos, el cual es prestado por vehículos autorizados por parte de la Municipalidad de Guatemala, de igual manera en siete municipios del área metropolitana.
2. Que los residuos son recolectados de forma mezclada y son transportados al sitio de disposición final compuesto por el vertedero de la zona tres capitalina.
3. De igual manera se comprobó que ha imperado la desorganización, el desorden y falta de interés por parte de las autoridades administrativas en relación al manejo de los residuos sólidos, a pesar de influir en la salud y entorno ambiental de la población.
4. El problema de la disposición de los desechos se encuentra en la falta de planificación de los elementos de disponibilidad y continuidad en el servicio, de mediano y largo plazo.



## RECOMENDACIONES

1. Es necesario que la Municipalidad de Guatemala, fortalezca el sistema municipal, que tiene como objetivo lograr la participación del Gobierno y la Municipalidad, para que en forma conjunta, establezcan planes de manejo de los residuos sólidos.
2. Para tal efecto será necesario un nivel operativo constituido por las municipalidades del departamento de Guatemala, un nivel estratégico que defina las políticas a seguir, y un nivel de coordinación que involucre al Consejo Nacional de Manejo de Desechos Sólidos.
3. Es necesaria la participación de la población, para crear conciencia sobre la importancia de la colaboración activa que éstos pudieren tener, así como la aceptación del pago por el servicio.
4. Es necesaria la capacitación del recurso humano para asegurar el funcionamiento de los sistemas o planes de manejo de residuos sólidos; para manejar los aspectos técnicos, económicos, legales, administrativos, en los niveles operativos, administrativos y profesionales.



## BIBLIOGRAFÍA

- BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo**. 5ª. ed.; Buenos Aires Argentina: Ed. Roque De Palma, 1955.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. 4ª. ed.; Guatemala: Ed. Estudiantil Fenix, 2001.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 11ª. ed.; Guatemala: Instituto Nacional de Administración Pública, 1999.
- CICERO, Nadia Karina. **Servicios públicos: control y protección**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Ciudad Argentina, 1996.
- DROMI, José Roberto. **Las funciones del Estado y los servicios públicos**. Buenos Aires, Argentina, 1979.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. 28ª. ed.; México: Ed. Porrúa, S.A., 1989.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos. **Derecho administrativo**. 1 t., 6ª. ed., Madrid, España: Casa Enriga Martínez Useros, ELSA, 1957.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Temas de derecho administrativo. Los servicios públicos**. Guatemala: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, 1994.
- MERKL, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Ed. México, 1975.
- PENAGOS, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. 1ª. ed., Colombia: Ed. Librería del Profesional, 1982.
- Resumen Ejecutivo. **Programa de modernización del manejo de los desechos sólidos de la ciudad de Guatemala**. Municipalidad de Guatemala, 2005.
- Resumen Ejecutivo. **Análisis sectorial de residuos sólidos**. Ministerio de Medio Ambiente, 2005.

SARMIENTO GARCÍA, Jorge. **Concesión de servicios públicos.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Ciudad Argentina, 1996.

**Legislación:**

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

**Código Municipal.** Congreso de la República, Decreto número 2-2002, 2002.

**Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.** Congreso de la República, Decreto número 57-92, 1992.