

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



**JOSÉ ISAAC CHIN CAAL**

**GUATEMALA, MAYO DE 2017**

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

**CREACIÓN DE PERRERA MUNICIPAL, COMO SANEAMIENTO, EN EL MUNICIPIO  
DE MIXCO Y SU RESPECTIVO REGLAMENTO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**JOSÉ ISAAC CHIN CAAL**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, mayo de 2017

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

DECANO:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutía
VOCAL V:	Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN  
TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente:	Licda. Ileana Villatoro Fernández
Vocal:	Licda. Aida Leonor Paz de González
Secretario:	Lic. Juan Ramiro Toledo Álvarez

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic. Marvin Vinicio Hernández Hernández
Vocal:	Lic. Carlos Ernesto Garrido Colon
Secretario:	Lic. Marvin Omar Castillo García

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



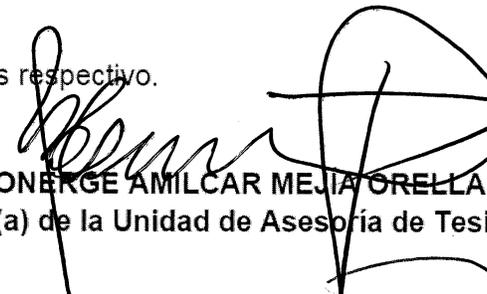
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,  
 16 de marzo de 2016.

Atentamente pase al (a) Profesional, EMILIO GUTIÉRREZ CAMBRANES  
 \_\_\_\_\_, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
JOSÉ ISAAC CHIN CAAL, con carné 201113117,  
 intitulado CREACIÓN DE PERRERA MUNICIPAL, COMO SANEAMIENTO, EN EL MUNICIPIO DE MIXCO Y SU  
RESPECTIVO REGLAMENTO.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

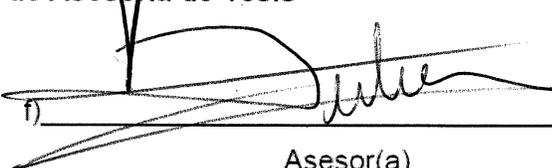
El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros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

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

  
**DR. BONERGE AMILCAR MEJIA ORELLANA**  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 05 / 12 / 2016



Asesor(a)  
 (Firma y Sello)

**Dr. Emilio Gutiérrez Cambranes**  
**ABOGADO Y NOTARIO**



**BUFETE JURÍDICO GUTIÉRREZ HERNANDEZ Y ASOCIADOS**  
**Avenida La Reforma 1-50 Zona 9**  
**EDIFICIO REFORMADOR OF. 101-C**  
**Tel. 54126108**



Guatemala, 18 de febrero de 2017.

**Licenciado:**

**Roberto Fredy Orellana Martínez.**

**Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis.**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.**

**Universidad de San Carlos de Guatemala.**



**Licenciado Orellana Martínez:**

De conformidad con el nombramiento emitido por medio de la providencia de fecha 16 de marzo de 2016, dictada por la Unidad de Asesoría de Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, procedí a revisar el trabajo de tesis, del bachiller **JOSÉ ISAAC CHIN CAAL** intitulada: **“CREACIÓN DE PERRERA MUNICIPAL, COMO SANEAMIENTO, EN EL MUNICIPIO DE MIXCO Y SU RESPECTIVO REGLAMENTO.”**

Durante el desarrollo del trabajo de elaboración de tesis, el bachiller José Isaac Chin Caal, tuvo el empeño y atención cuidadosa en cada uno de los temas que comprenden el trabajo de tesis, y en lo que concierne a los siguientes aspectos;

- A) Con la revisión practicada el trabajo de tesis presentado, se demuestra que el contenido del mismo se ajusta a los requisitos exigidos y que su importancia radica en identificar que la autonomía otorgada al municipio posibilita la gestión de servicios públicos que benefician a la población a nivel local en la búsqueda del desarrollo municipal.
- B) La presente tesis fue elaborada de conformidad con los métodos deductivo, analítico, comparativo, sintético, utilizados para estudiar y analizar la doctrina aplicable, así como hechos actuales y directos, y para la interpretación de leyes indicadas en el tema propuesto. Además las técnicas a las que se recurrió fueron la bibliográfica y documental.

**BUFETE JURÍDICO GUTIÉRREZ HERNANDEZ Y ASOCIADOS**  
**Avenida La Reforma 1-50 Zona 9**  
**EDIFICIO REFORMADOR OF. 101-C**  
**Tel. 54126108**



- C) El trabajo de investigación al ser debidamente revisado cumple con los requisitos, exigidos en cuestión de redacción, con las reglas fundamentales de ortografía y utilizando un léxico acorde al tema desarrollado.
- D) Del análisis practicado, he dictaminado que el presente trabajo de investigación, desarrolla una investigación que resalta el contenido científico, al conceptualizar al municipio como un mecanismo para desarrollar políticas y proyectos de beneficio local.
- E) En relación a las bases teóricas, de la conclusión discursiva, la misma se redactó, de manera clara y sencilla, pero que constituye supuestos precisos para aplicarlos en el municipio de Mixco.
- F) Se empleó la bibliografía adecuada y de actualidad, también se hizo referencia a hechos sociales de actualidad, que dan lugar a que el modelo de gestión municipal evolucione.

Consecuentemente, considero que el trabajo expuesto satisface los requisitos que establece el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público por lo que emito DICTAMEN FAVORABLE, para que el mismo continúe el respectivo trámite y manifiesto expresamente que con el estudiante JOSÉ ISAAC CHIN CAAL, no me une ningún tipo de parentesco, dentro de los grados de ley.

De manera muy respetuosa me suscribo de usted.

Atentamente,



**LIC. EMILIO GUTIÉRREZ CAMBRANES**

**COL. 8219**

*Dr. Emilio Gutiérrez Cambranes*  
ABOGADO Y NOTARIO



# USAC

## TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 10 de marzo de 2017.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante JOSÉ ISAAC CHIN CAAL, titulado CREACIÓN DE PERRERA MUNICIPAL, COMO SANEAMIENTO, EN EL MUNICIPIO DE MIXCO Y SU RESPECTIVO REGLAMENTO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/srrs.



**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

Edificio S-7, Ciudad Universitaria Zona 12 - Guatemala, Guatemala





## DEDICATORIA

### **A DIOS:**

Arquitecto de mi vida y protector, a quien debo la persona que soy, quien me ha dado fortaleza para continuar, por concederme la sabiduría necesaria para la consecución de este triunfo el cual le dedico especialmente.

### **A MIS PADRES:**

Quienes con todo su amor y esfuerzo me han brindado su apoyo, transmitiéndome los principios y valores fundamentales que me han permitido desarrollarme, encaminándome por el sendero correcto de la vida y a quienes les dedico este logro con mucho cariño.

### **A MI HERMANO:**

Por su apoyo y comprensión en los momentos difíciles. Y que este logro sea motivo de seguir adelante y saber que todo lo podemos alcanzar si nos esforzamos.

### **A MI FAMILIA:**

Por creer en mí y animarme a seguir adelante.

### **A MIS MAESTROS:**

Lic. Emilio Gutiérrez por su gran apoyo y motivación para la culminación de mis estudios y por transmitirme la pasión para ejercer esta noble profesión; al Ing. Esteban Piedra Santa y al Ing. Percy Barberena por impulsar mi desarrollo personal



**A MIS AMIGOS:**

Con quienes nos apoyamos mutuamente en nuestra formación profesional, esperando que esta amistad trascienda más allá de las aulas, agradeciendo especialmente a Ábimael Pérez Santos.

**A:**

La Universidad de San Carlos de Guatemala, gracias por darme la oportunidad de cumplir este sueño anhelado como parte de la preparación personal de mi proyecto de vida.

**A:**

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, que con el aporte académico de sus catedráticos me dotaron de los conocimientos necesarios para el ejercicio de esta profesión.



## PRESENTACIÓN

En el presente trabajo que versa sobre la creación de una perrera municipal, como saneamiento en el municipio de Mixco, se ha utilizado el enfoque cualitativo en el desarrollo de la investigación, la cual permite establecer que el crecimiento de perros callejeros en el municipio de Mixco, tiene efectos negativos provocando deterioro al ornato del municipio, daño al medio ambiente y con la posibilidad de causar lesiones o transmitir enfermedades a los vecinos.

La investigación la podemos encuadrar dentro del ámbito del derecho municipal, en virtud de la autonomía municipal que concede la Constitución Política de la República de Guatemala a los municipios, estableciendo para tales efectos que el municipio, en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida de los vecinos, ubicando dentro de estos servicios públicos la creación de la perrera municipal, desarrollando las funciones consignadas en su respectivo reglamento.

El presente trabajo de investigación, identifica la creación de una perrera municipal y la emisión de su respectivo reglamento, como una solución para evitar el menoscabo al ornato, para disminuir la contaminación ambiental, evitando la transmisión de enfermedades o posibles lesiones que le puedan causar a la población vecinal. Asimismo serviría como modelo para la prestación del servicio por otras municipalidades.



## HIPÓTESIS

En el municipio de Mixco, el crecimiento poblacional de los perros callejeros ha sido un problema, que ha provocado daños al ornato del municipio, produciendo contaminación ambiental, debido a que los perros dejan sus desechos y deposiciones, además que los perros pueden transmitir enfermedades o causar lesiones, por lo tanto la creación de una perrera municipal y su respectivo reglamento mediante acuerdo municipal, es necesaria para lograr el saneamiento del municipio de Mixco y mejorar las condiciones para que los vecinos del municipio puedan desarrollarse.

El objeto de la investigación es la creación de una perrera municipal en el municipio de Mixco, siendo el sujeto de la misma el crecimiento de los perros callejeros en mencionado municipio. En la presente investigación se utilizó la variable dependiente, esta variable permite exponer los problemas que derivan del crecimiento de los perros callejeros en el municipio de Mixco.



## COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

La creación de una perrera municipal y la emisión de su respectivo reglamento mediante acuerdo municipal, determinando de forma clara las funciones de la perrera, disminuirá la población de perros callejeros en las calles del municipio, protegiendo el ornato del municipio, permitiendo la recuperación de áreas verdes, mejorando el medio ambiente y protegiendo a los vecinos de posibles lesiones causadas por mordeduras o de la transmisión de enfermedades zoonóticas.

El método de comprobación de hipótesis utilizado fue de carácter cualitativo, exponiendo entre otros aspectos la autonomía municipal, origen y concepto del municipio, concepto de reglamento, concepto de perrera y la problemática del crecimiento de perros callejeros en el municipio de Mixco. Se hizo uso de la variable dependiente, para poder exponer los problemas que resultan del crecimiento de perros callejeros en el municipio de Mixco. La hipótesis planteada fue validada en virtud de que una perrera municipal, ayudaría a disminuir el crecimiento de los perros callejeros, por lo tanto mejoraría el ornato del municipio de Mixco.



## ÍNDICE

**Pág.**

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

### CAPÍTULO I

1. Derecho municipal y su concepto.....	1
1.1. Fuentes del derecho municipal.....	3
1.1.1. La ley.....	4
1.1.2. La jurisprudencia.....	5
1.1.3. La costumbre.....	6
1.1.4. La doctrina.....	9
1.2. Ámbito de aplicación.....	9
1.2.1. Competencia constitucional.....	10
1.2.2. Competencia institucional.....	11
1.3. Relación del derecho municipal con otras ramas de las ciencias jurídicas.....	12
1.3.1. Relación del derecho municipal con el derecho constitucional.....	12
1.3.2. Relación del derecho municipal con el derecho político.....	13
1.3.3. Relación del derecho municipal con el derecho administrativo.....	13
1.3.4. Relación del derecho municipal con el derecho financiero.....	14
1.3.5. Relación del derecho municipal con la filosofía del derecho.....	14
1.4. Naturaleza jurídica.....	15
1.4.1. Es un derecho autónomo.....	16
1.4.2. Es una rama del derecho público.....	16
1.4.3. Es un derecho realista y objetivo.....	17
1.4.4. Es un derecho subordinado.....	17
1.4.5. Es un derecho mutable.....	18



## CAPÍTULO II

2. El municipio y su concepto.....	19
2.1. Origen del municipio.....	20
2.1.1. Elementos del municipio.....	21
2.2. Marco legal.....	23
2.2.1. Naturaleza jurídica del municipio.....	24
2.3. Administración y autonomía municipal.....	25
2.3.1. Autónomo o autárquico.....	26
2.3.2. Autarquía.....	30
2.4. Concejo municipal.....	32
2.4.1. Características del concejo municipal.....	34
2.4.2. Atribuciones del concejo municipal.....	36

## CAPÍTULO III

3. Servicios públicos.....	39
3.1. Concepto de servicio público.....	39
3.2. Características de los servicios públicos.....	41
3.3. Clases de servicios públicos.....	44
3.3.1. Servicios públicos de gestión pública y de gestión privada.....	44
3.3.2. Servicios públicos obligatorios y facultativos.....	45
3.3.3. Servicios públicos esenciales y no esenciales.....	45
3.3.4. Servicios públicos propios e impropios.....	46
3.4. Elementos de los servicios públicos.....	46
3.4.1. La necesidad pública.....	47
3.4.2. La actividad destinada a satisfacer la necesidad pública.....	47
3.4.3. Los usuarios de los servicios públicos.....	48
3.4.4. La intervención del Estado.....	48



3.4.5. Sujeto titular de prestar el servicio público.....	48
3.4.6. Recursos empleados en la prestación del servicio público.....	49
3.5. Formas de prestación y gestión de los servicios públicos municipales.....	49
3.5.1. Prestación directa.....	50
3.5.2. Concesiones.....	51
3.5.3. Requisitos del contrato de concesión.....	52
3.5.4. Causas para revocar la concesión.....	53

## CAPÍTULO IV

4. Creación de perrera municipal como saneamiento en el municipio de Mixco y su respectivo reglamento.....	55
4.1. Concepto de perrera.....	57
4.2. Funciones de la perrera municipal.....	57
4.2.1. Funciones generales de la perrera municipal.....	58
4.2.2. Funciones específicas .....	58
4.3. Reglamento.....	59
4.3.1. Concepto de reglamento.....	61
4.3.2. Naturaleza jurídica del reglamento.....	63
4.3.3. Elementos de los reglamentos.....	64
4.3.4. Clasificación de los reglamentos.....	66
4.3.5. Ventajas y desventajas de los reglamentos.....	69
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>71</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>75</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>85</b>



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación pretende aportar un material de consulta y de utilidad para quienes tienen una relación constante con el derecho municipal, siendo el principal objetivo de estudio, la identificación de los aspectos más relevantes del ámbito de su competencia y del trabajo institucional, que a través de la autonomía que la Constitución Política de la República de Guatemala, faculta al municipio para poder gestionar y crear los servicios públicos que sea de interés de la población local generando el bienestar de la población municipal a través de la prestación de servicios públicos que contribuyan a mejorar la calidad de vida.

La investigación identifica la necesidad que existe en la actualidad en el municipio de Mixco, de crear una perrera municipal y su respectivo reglamento para poder regular las funciones propias de la perrera, debido al crecimiento poblacional de perros callejeros, quienes afectan directamente o indirectamente la vida de los vecinos del municipio en cuestión, como lo puede ser provocar lesiones a través de una mordedura o a través de la transmisión de enfermedades que afecten la salud de adultos y niños y afectando de manera indirecta por el daño que se causa al ornato del municipio, la contaminación ambiental que generan los desechos y deposiciones de estos animales y la recuperación de espacios públicos que son utilizados por los canes callejeros como vivienda.

El objetivo general de la presente investigación, fue: fundamentarnos en el principio de autonomía municipal e identificar los postulados principales de la legislación municipal, las diferentes doctrinas y criterios, y soluciones a nivel municipal, a través de la gestión local.

Se estructura el estudio en cuatro capítulos: el primer capítulo, desarrolla brevemente el concepto de derecho municipal, las fuentes del derecho municipal, el ámbito de



competencia del derecho municipal y la naturaleza jurídica; el capítulo segundo expone el concepto del municipio y su origen, los elementos del municipio y el fundamento legal, lo relativo a la autonomía y administración municipal y la representación del municipio; el capítulo tercero describe detalladamente el concepto de servicios públicos municipales, elementos y características de los servicios públicos, la forma de prestación y gestión de los servicios públicos municipales; el cuarto capítulo proyecta la creación de una perrera municipal para lograr el saneamiento del municipio de Mixco, creando un reglamento para la adecuada función de la perrera, estableciendo el concepto de perrera, las funciones de la perrera y desarrollando un modelo de reglamento que permita cumplir con los objetivos mínimos.

Los métodos de investigación utilizados, fueron: el sintético, inductivo y deductivo permitiendo hacer un análisis integral y exhaustivo de aquellos aspectos indispensables para el desarrollo de la presente investigación, desarrollando las definiciones y explicaciones en los diferentes temas y subtemas seleccionados. Las técnicas de recopilación y procesamiento de datos utilizados, fueron: la documental a través de bibliografía reciente y utilizando para el estudio e interpretación de las leyes que rigen el presente trabajo.

Este trabajo es un instrumento útil para toda municipalidad y en especial, a la municipalidad de Mixco y su población, contribuyendo al progreso jurídico, social y ambiental del municipio y sea una alternativa en la búsqueda de la defensa, protección y mejoramiento de las condiciones de vida.



## CAPÍTULO I

### 1. Derecho municipal y su concepto

El derecho municipal es una rama perteneciente al derecho público, comprendida por el conjunto de normas jurídicas, principios, doctrinas e instituciones, que regulan lo relativo al municipio y al funcionamiento del mismo.

“El conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales.”<sup>1</sup>

“Podemos decir que el derecho municipal es una rama científicamente autónoma del derecho público político, con acción pública, que estudia problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural, con la historia institucional y con la ciencia del urbanismo.”<sup>2</sup>

Cabe citar para efecto de conceptualizar el derecho municipal, el criterio de las escuelas o corrientes dominantes, que estudian su naturaleza jurídica, siendo estas: la Escuela Publicista y la Escuela Autonomista.

La Escuela Publicista expresa: “Es muy distinto suponer un derecho administrativo

---

<sup>1</sup> Carmona Romay, Adriano. **Programa de gobierno municipal**. Pág. 19.

<sup>2</sup> Korn Villafañe, Basilio Adolfo. **La república representativa municipal**. Pág. 36.



municipal, de sostener la existencia de un derecho municipal, que se constituye por preceptos o principios de derecho administrativo generales aplicables en la esfera municipal, no se trata por eso de normas específicas que constituyan un derecho autónomo, con carácter propio y diferentes, sino de principios generales y a lo sumo con modalidades indeterminadas por la aplicación de ellos a un organismo esencialmente administrativo, en general autárquico y no siempre autónomo.”<sup>3</sup>

Los exponentes de la Escuela Publicista concuerdan: “Que el derecho municipal, es un conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia que se toma como parte especializada del derecho constitucional.”<sup>4</sup>

Para la Escuela Autonomista, el derecho municipal se define de la siguiente forma: “Es el ordenamiento jurídico de la administración pública del municipio, puesto que atañe a las respectivas relaciones, en un radio de acción tan amplio que tiene por límite las propias manifestaciones de la vida municipal, es decir que se trata de un derecho especial cuyas normas se caracterizan por el poder de análisis.”<sup>5</sup>

Entonces tomando en cuenta los fundamentos de las corrientes que estudian la naturaleza jurídica, se considera al derecho municipal como un derecho autónomo y no una rama especial del derecho administrativo, sosteniendo que el derecho administrativo se presta por su estructura más a la síntesis que al análisis, con normas emanadas de poder con naturaleza política, en contraposición a las del derecho

---

<sup>3</sup> Hernández, Antonio María. **Derecho municipal**. Pág. 5.

<sup>4</sup> **Ibid.** Pág. 5.

<sup>5</sup> De Oliveira. Yves Orlando. **Curso de derecho municipal**. Pág. 49.



municipal, que son mayoritariamente normas de carácter técnico.

### **1.1. Fuentes del derecho municipal**

Son todos aquellos acontecimientos, documentos y circunstancias de los cuales surgen las normas jurídicas del derecho municipal.

Al referirnos a las fuentes del derecho en sentido general, hay que hacer la distinción entre fuentes formales, reales e históricas, es decir, los procesos de creación de las normas y las manifestaciones de las normas jurídicas, los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas y los documentos que encierran el texto de una ley y conjunto de leyes. Al objeto que ocupa, interesa referirse especialmente a las fuentes formales del orden jurídico positivo; a este respecto la opinión más generalizada acepta como fuentes de derecho: la legislación, la jurisprudencia, la costumbre y los principios generales del derecho.

Refiriéndonos exclusivamente al derecho municipal, se hace mención que el conjunto de autores difieren más o menos en cuanto a la delimitación de las fuentes que motivan la integración de esta rama del derecho.

Pero se sustenta el criterio, que las fuentes de derecho municipal, siguen siendo las mismas que inspiran al derecho en general: la ley, la jurisprudencia, la costumbre, la doctrina, el uso y los principios generales del derecho.



La costumbre y el uso solo tienen valor legal, cuando expresamente se los otorga la ley, en casos determinados por la misma. Lo único discutible, sería el orden jerárquico de ellas, pero en un concepto amplio, sin que esto conlleve a eliminar toda excepción, en orden a su importancia, deben enumerarse de la siguiente forma: la ley, la jurisprudencia, la costumbre, la doctrina y los usos generales del derecho.

Por su parte, dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, el Decreto 2-89, Ley del Organismo Judicial, en su Artículo segundo establece el siguiente orden: “La ley es la fuente del ordenamiento jurídico. La jurisprudencia la complementará. La costumbre regirá solo en defecto de ley aplicable o por delegación de la ley, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte aprobada.”

La especialidad del derecho municipal está producida de forma muy concreta por una serie de realidades sociales que condicionan la administración y el ejercicio del gobierno del municipio; y que de esta especialidad han de resultar principios generales, propios del derecho municipal y que son los que han inspirado las disposiciones o leyes municipales del producto de una facultad legislativa.

### **1.1.1. La ley**

La ley es la fuente principal del ordenamiento jurídico. Es la manifestación más específica y característica del derecho escrito.

En los países de derecho escrito, la legislación es la más preponderante e importante

de las fuentes formales; se puede definir como producto del proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes.

Es sin duda alguna la principal fuente del derecho, tanto si se estudia el derecho de manera general como si se individualiza su conocimiento al estudio de una rama del derecho.

### **1.1.2. La jurisprudencia**

“La jurisprudencia es el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales.”<sup>6</sup>

La palabra jurisprudencia tiene dos acepciones, primero como ciencia del derecho y por otro lado, como el conjunto de principios generales emanados de los fallos uniformes de los tribunales de justicia para la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

Cuando estudiamos la jurisprudencia como fuente formal del derecho municipal, nos referimos al significado que tiene esta palabra al utilizarla para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de ciertas autoridades encargadas de la aplicación en lo relativo a la competencia municipal; pero es bien sabido que la legislación no otorga ningún carácter obligatorio a dichos principios y doctrinas como tampoco le reconoce obligatoriedad a la jurisprudencia en esta rama del derecho

---

<sup>6</sup> López Mayorga, Leonel Armando. **Introducción al estudio del derecho I.** Pág. 104.



específicamente, por eso al referirnos a la jurisprudencia como fuente formal de la rama del derecho que es objeto de nuestro estudio, se entiende funcionando con un carácter de interpretación de la ley, ya sea reconociendo la validez de una costumbre o la conveniencia de aplicar un determinado principio del derecho.

El sistema legal necesariamente debe adecuarse a la realidad social, ello presupone una clara conciencia del fenómeno de distorsión en el desarrollo, mientras un sector de la población requiere instrumentos modernos, flexibles y operativos, el otro sector requiere de instrumentos que sean aplicables a su realidad social y económica.

### **1.1.3. La costumbre**

Es una norma jurídica no escrita, que no ha pasado por el proceso de formación legislativa, es la única fuente del derecho no escrita y precede a la ley, se constituye a través de la repetición constante de una determinada conducta en el conglomerado social, el cual, además de practicarla, presta su asentimiento general por la convicción de que es jurídicamente obligatoria.

La costumbre consiste en un comportamiento o conducta uniforme y constante seguida por la mayoría de las personas frente a un hecho, del cual resulta la convicción de que ese comportamiento o conducta tiene el valor de una legislativa, obligación jurídica.

Es la conducta uniforme que crea vínculos jurídicos imperativamente obligatorios, pero que no se encuentra regulada en el ordenamiento jurídico.



“Los elementos de la costumbre son, el subjetivo y el objetivo. El elemento subjetivo consiste en la idea de que el uso en cuestión es jurídicamente obligatorio y debe aplicarse. El elemento objetivo es la práctica, suficientemente prolongada, de un determinado proceder al primero también se le denomina: opinio juris seu necessitatis y al segundo: inveterata consuetudo.”<sup>7</sup>

Es un uso implantado en una colectividad y considerado por esta como jurídicamente obligatorio; es el derecho nacido consuetudinariamente.

“El derecho consuetudinario es el derecho basado en la costumbre, cuyo organismo sancionador y legislador es la propia comunidad. Por lo tanto, es más efectivo de aplicar en aquellas comunidades y sociedades donde existe una forma particular de ordenación y regulación social.”<sup>8</sup>

La convicción de la obligatoriedad de la costumbre, implica que el poder público pueda aplicarla, inclusive de manera coactiva, como ocurre con los preceptos formulados por el legislador.

En la rama del derecho municipal, la costumbre, como fuente del derecho tiene una preponderancia de primer orden, debido a que el realismo del derecho municipal, consiste precisamente en esa cuidadosa atención que presta a todas y cada una de las distintas regiones del país, en donde se presentan los problemas de los cuales se

---

<sup>7</sup> **Ibid.** Pág. 103.

<sup>8</sup> Pereira Orozco, Alberto. **Nociones generales de derecho.** Pág. 149.



pretende encontrar una solución, Guatemala sostiene una amplia serie de factores influyentes poderosamente en la costumbre y ambiente general de cada núcleo de población del municipio.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el Artículo 58, la identidad cultural: “Se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres.”

Y el Artículo 66 la Constitución Política de la República de Guatemala determina expresamente, la protección a grupos étnicos, “Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos.”

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, aceptado y ratificado por Guatemala, norma en el Artículo ocho: “1) Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o derecho consuetudinario. 2) Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este

principio.”

#### **1.1.4. La doctrina**

Al hacer referencia a la doctrina como fuente del derecho municipal, se hace énfasis en el conjunto de estudios de carácter científico que realizan los distintos tratadistas del derecho municipal con el propósito meramente teórico de esquematización de sus propias concepciones, con el ánimo de interpretar las normas jurídicas y señalar las reglas de aplicación de las respectivas normas.

La doctrina está conformada por el conjunto de opiniones, teorías, conceptos, elaborados por los autores y tratadistas del derecho, que han sido presentadas a través de los libros y obras que los propios autores publican.

La doctrina constituye una fuente auxiliar cuya aplicación es subsidiaria, se puede tomar como una fuente de conocimiento que ha influido en los legisladores, al transmitirle las ideas, sistemas, perspectivas e ideologías de cada autor no solo del derecho en general sino específicamente del derecho municipal que es nuestro objeto de estudio.

#### **1.2. Ámbito de aplicación**

Se maneja la opinión, que el contenido del derecho municipal debe contemplarse desde un doble punto de vista: un aspecto general y otro especial.



En el aspecto general: se puede ubicar dentro de esta parte, el concepto del derecho municipal, la definición, la discusión acerca de su autonomía, las características del derecho municipal, sus relaciones con otras disciplinas y sus fuentes.

Para el aspecto especial o bien lo que se ha denominado el ámbito del derecho municipal, se toma en cuenta, que es diverso en cada país, abarca el estudio de los problemas relacionados con el espacio, tiempo, modo y forma de la prestación de los servicios públicos, siendo de suma importancia para la administración municipal, el ciudadano y su entorno social dentro de un ordenamiento territorial.

Con respecto al aspecto especial, se propone que el ámbito del derecho municipal en el medio puede ser estudiado a través de la competencia constitucional, y la competencia institucional.

### **1.2.1. Competencia constitucional**

Las competencias de la municipalidad proceden por delegación del Estado-Nación, en virtud de una división administrativa y son desempeñadas con autonomía política financiera y administrativa en la respectiva circunscripción municipal, como organización pública descentralizada.

El municipio debe adecuar sus políticas propias, con las políticas que son de carácter general por ser pertenecientes al Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda.



El criterio mencionado en el párrafo anterior, se fundamenta en el segundo considerando del Decreto 12-2002, al regular: “Que la Constitución Política de la República de Guatemala, reconoce y establece el nivel del Gobierno Municipal, con autoridades electas directa y popularmente, lo que implica el régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local y que la administración pública será descentralizada, lo que hace necesario dar una mejor definición y organización al régimen municipal.”

### **1.2.2. Competencia institucional**

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el Artículo 253, que “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.”

Es decir, cada municipio, a través de sus propias decisiones, irá determinando y cumpliendo, sus propios fines en la medida que vayan surgiendo necesidades de interés para la generalidad, así como el desarrollo de sus funciones, capacidad financiera y aptitudes.

El Artículo 67 del Decreto 12-2002, norma, la gestión de intereses del municipio: “El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede



promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio.”

Las competencias municipales están fundamentadas en el Código Municipal, Decreto 12-2002, en el título III, sobre gobierno y administración del municipio, en el capítulo I y el Artículo 33. Gobierno del municipio: “Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos conforme a la disponibilidad de los recursos.”

### **1.3. Relación del derecho municipal con otras ramas de las ciencias jurídicas**

Ninguna rama del derecho puede ser considerada de forma absolutamente independiente, el derecho como ciencia es uno, que está conformado por las diferentes ramas que constituyen un todo como ciencia, y porque el fin de esas ramas es regular las relaciones sociales en sus diferentes ámbitos, sus fines guardan cierta similitud, por lo tanto, es menester del derecho municipal relacionarse con las distintas ramas del derecho, por supuesto sin perder su independencia

#### **1.3.1. Relación del derecho municipal con el derecho constitucional**

Una de las relaciones más estrechas del derecho municipal, la encontramos en la relación con el derecho constitucional, en virtud de que ambas ramas del derecho,



pertenecen al derecho público, cuyo objeto de estudio es la función pública y la administración pública.

En la Constitución Política de la República de Guatemala, se establecen los principios elementales de la organización del Estado, fundamentalmente de la administración pública, así como los deberes y atribuciones de la propia administración, siendo el municipio parte de la organización del Estado, estamos conscientes que guardan estrecha relación estas ramas del derecho, debido a que la Constitución Política de la República de Guatemala, le otorga la autonomía al municipio, que posteriormente a través de la propia ley ordinaria desarrolla y ejerce en específico.

### **1.3.2. Relación del derecho municipal con el derecho político**

El derecho político desarrolla el estudio de la estructura dinámica de la organización política y sus relaciones con la sociedad, por lo tanto el derecho municipal guarda estrecha relación con el derecho político, debido a que esta rama del derecho, colabora con sus estudios sobre la teoría del Estado, el régimen político, la descentralización, la participación ciudadana en la democracia local y principalmente demuestra al municipio como un mecanismo con el que cuenta el Estado para poder alcanzar sus fines.

### **1.3.3. Relación del derecho municipal con el derecho administrativo.**

El derecho administrativo ofrece su amplia estructura al derecho municipal, para aplicar al estudio del municipio como administración local, que tiene entre sus principales



funciones el ejercicio del poder local, la elección de sus propias autoridades, el ejercicio del gobierno a través de dichas autoridades, realizar contratos administrativos y la prestación de servicios públicos destinados a cubrir las necesidades de los vecinos del municipio.

#### **1.3.4. Relación del derecho municipal con el derecho financiero**

El derecho municipal guarda especial vínculo con el derecho financiero, siendo este último el que propone los lineamientos de la actividad financiera, que se ocupa de organizar los ingresos y el gasto público del municipio, atendiendo al siguiente orden: planeación, coordinación, ejecución del presupuesto, fiscalización y control.

El derecho financiero establece los tres momentos de la actividad financiera dentro del municipio, siendo estos los siguientes:

- 1) Establecer los impuestos;
- 2) Propone el manejo de sus bienes; y
- 3) Establece la distribución de los recursos para el gasto público de tal forma que se logre satisfacer las necesidades de mayor relevancia para la población del municipio.

#### **1.3.5. Relación del derecho municipal con la filosofía del derecho**

La filosofía del derecho pretende determinar los fines y los valores a los que deben aspirar los integrantes de la comunidad organizada, objetivos que podrán ser



alcanzados mediante políticas municipales idóneas.

#### 1.4. Naturaleza jurídica

La naturaleza jurídica la podemos conceptualizar como “la calificación que corresponde a las relaciones o instituciones jurídicas conforme a los conceptos utilizados por determinado sistema normativo.”<sup>9</sup>

Para involucrarnos en el estudio de la naturaleza jurídica del derecho municipal, nos encontramos ante dos corrientes: la corriente publicista y la corriente autonomista.

La corriente publicista, es sostenida por autores, cuyo criterio es que el derecho municipal pertenece al derecho constitucional, fundamentándose en que el derecho municipal, no es más que una ramificación especializada del derecho administrativo.

Refutando y estando en desacuerdo con lo escrito en el párrafo anterior, la corriente autonomista, afirma y reconoce la autonomía municipal, que sostiene que el derecho municipal no está subordinado de manera directa a principios de otras ramas del derecho.

El derecho municipal, sostiene una estrecha relación con la teoría del Estado, derecho constitucional, derecho administrativo, derecho político, derecho financiero, derecho tributario y otras ramas del derecho, en virtud de que ha adquirido conceptos y

---

<sup>9</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo, **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 253.



principios para crear su propia configuración, compartiendo el criterio de la escuela autonomista, que para efectos de estudio sobre el municipio debe manifestarse una autonomía, lo que permite que las municipalidades guatemaltecas estén facultadas para ejercer políticas muy propias, atendiendo sus intereses más inmediatos y necesidades más urgentes, de conformidad con lo estipulado en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que reconoce: “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas.”

Para establecer la naturaleza jurídica y tener una definición precisa del derecho municipal, se identifican sus principales características:

#### **1.4.1. Es un derecho autónomo**

Una de las características fundamentales del derecho municipal y que a ello se debe gran parte de este estudio, es su autonomía, es decir que se constituye como una rama independiente, con su propio ámbito de aplicación, con sus propios principios, dentro del conjunto que forman los derechos especializados o más bien dicho las disciplinas jurídicas especiales.

#### **1.4.2. Es una rama del derecho público**

Al derecho municipal, lo ubicamos dentro del derecho público en virtud de que el municipio pertenece a la administración pública, y es un mecanismo con el que cuenta el Estado para manifestar su voluntad y cumplir los fines del Estado, cuyo elemento



teleológico es el bien de la colectividad.

### **1.4.3. Es un derecho realista y objetivo**

Es un derecho eminentemente realista porque sitúa al ciudadano dentro de su propia esfera para hacer efectivo sus derechos y el cumplimiento de obligaciones, ejercita la administración pública, regula la prestación de los servicios públicos que sean indispensables para lograr el bienestar de los usuarios, fundamentándose en la teoría del interés social, que pone de manifiesto que el interés general prevalece sobre el interés particular.

### **1.4.4. Es un derecho subordinado**

Al referirnos a la subordinación como característica del derecho municipal, se debe a que el derecho municipal encuentra su fundamento en la propia Constitución Política de la República de Guatemala, que no solo enmarca sus funciones sino más importante, otorga la autonomía al municipio.

El principio de supremacía constitucional determina que todo el ordenamiento jurídico se encuentra subordinado a la ley constitucional, incluyendo por supuesto el derecho municipal.

Para fundamentar esta característica nos referimos al Artículo 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala, "Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones



de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure.”

#### **1.4.5. Es un derecho mutable**

El derecho municipal es un derecho dinámico, debido a que la administración pública no puede permanecer estática, las necesidades de la población de un municipio son variables, debido a los acontecimientos naturales, culturales, sociales y políticos.

El derecho municipal es mutable, por cuanto vive en constante desarrollo, la función pública debe perfeccionarse continuamente, atendiendo a nuevos intereses municipales por petición de la comunidad y la satisfacción de esas peticiones corre a cargo del municipio.

## CAPÍTULO II

### 2. El municipio y su concepto

El municipio es una institución autónoma, de derecho público con personalidad jurídica, es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana, elige a sus autoridades y ejerce a través de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses.

El municipio es uno de los mecanismos que el Estado tiene a su disposición, para poder lograr la descentralización del servicio público, y desde esa perspectiva, se ubica la administración municipal como una forma de organización, en la que los propios habitantes establecen sus propias necesidades y estas son cubiertas mediante políticas de gestión que desarrolla su propio gobierno municipal.

El municipio es una parte esencial de la estructura territorial del Estado, es una organización democrática, que encuentra su fundamento en la elección de sus propias autoridades y la administración de manera directa de sus propios recursos, con la participación activa de los propios vecinos para establecer las necesidades de orden prioritario, propias de cada municipio.

En el ordenamiento jurídico, el municipio se concibe, como una institución autónoma de derecho público, que administra un territorio determinado, tiene personalidad jurídica y tiene la capacidad de ejercitar derechos y contraer obligaciones, para poder dar



cumplimiento a sus propios fines.

## **2.1. Origen del municipio**

Acerca del origen del municipio, hay opiniones encontradas, debido que hay tratadistas que sostienen que su génesis radica en los albores de la civilización y sustentan un surgimiento de índole natural y no intencionado de diversos grupos de familia, que dan origen y crean necesidades comunes cuya resolución es necesaria, administrando para tal efecto sus propios recursos, mientras que otros tratadistas sostienen el criterio de que el municipio simplemente fue creado como una ficción jurídica, en virtud que el instrumento de creación es la propia legislación y en consecuencia con las atribuciones que establece la propia ley.

Pero la mayor parte de autores concuerdan en que el municipio se originó en el momento de la expansión de Roma.

Es menester hacer mención de manera breve, que Roma, tras ser una ciudad, se amplió a los pueblos que comprendían la región central de Italia, luego a la totalidad del territorio italiano, luego dominó Grecia, España y todo el mundo conocido. Con las ciudades que conquistaba, Roma tenía dos tipos de relación, la sumisión o la alianza.

Primeramente explicaremos la sumisión, que consistía, en que los pueblos súbditos entregaron al imperio romano, sus personas, sus territorios, murallas, sus casas, sus templos y sus dioses, siendo gobernado por un prefecto, que era un enviado del

imperio romano y por otro lado nos centramos en la alianza, que se fundamenta en que los aliados conservaron su propio régimen municipal, sus instituciones, pero que recibían ciertas ordenes de Roma, pagaban tributos y los magistrados debían rendir cuentas al gobernador provinciano.

Con el nacimiento de las relaciones de alianza surge el municipio, debido a que se manifiesta la característica fundamental de gobierno local, inserto en una unidad política superior.

“Las cargas económicas de Roma a que las ciudades debían de contribuir se llamaban munera y de ahí se derivó el nombre de munícipes a los habitantes de esas ciudades y de municipia a las ciudades.”<sup>10</sup>

### **2.1.1. Elementos del municipio**

Desde su origen el municipio ha tenido una importancia relevante, puesto que es la expresión más precisa de los intereses sociales de grupo y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes. Por eso la importancia de su existencia.

Como lo establece el Artículo dos del Decreto 12-2002, Código Municipal, “el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.”; y el Artículo ocho del mismo cuerpo legal, establece que al municipio lo integran siete elementos básicos, que se

---

<sup>10</sup> Hernández. **Op. Cit.** Pág. 92.



conceptualizan a continuación:

a) La población:

La población constituye el elemento personal del municipio, está conformada por el conjunto de habitantes que tienen su residencia en la circunscripción territorial delimitada, que se denominan vecinos.

b) El territorio:

Es un elemento esencial para la existencia del municipio, consiste en el espacio geográfico en que el municipio ejerce su autoridad y desenvuelve su actividad específica respecto a la comunidad de vecinos que constituyen su población.

c) La autoridad:

Es la capacidad que ostenta el municipio de ejercer gobierno a través de sus propias autoridades, en representación de la totalidad de los habitantes, que toman las decisiones que crean convenientes para la realización integral de los habitantes del municipio y satisfacer las necesidades de carácter prioritario.

d) La comunidad organizada:

Los vecinos poseen la libertad, para organizarse en asociaciones comunitarias,



incluyendo las formas propias y tradicionales. Agrupándose para la defensa de sus intereses comunitarios, políticos, económicos, sociales y culturales, fundamentados en el ordenamiento jurídico municipal y en el derecho consuetudinario de cada municipio.

e) El patrimonio del municipio:

Cuando nos referimos al patrimonio del municipio, es la totalidad de ingresos dinerarios, así como, bienes naturales, étnicos, culturales, obligaciones y demás recursos con que cuenta el municipio, sirviendo de fundamento para la identidad municipal y su desarrollo.

f) Capacidad económica:

Elemento que se constituye por el conjunto de bienes que la municipalidad tiene y que son parte de la hacienda municipal, ingresos que por disposición constitucional el Estado debe trasladar a cada municipalidad, de conformidad con la ley que regula la distribución; el producto de impuestos que el Congreso de la República decreta a favor de las municipalidades; donaciones; bienes comunales y patrimoniales del municipio; arbitrios; producto de contribuciones ingresos de préstamos y empréstitos; ingreso por multas y tasas.

## **2.2. Marco legal**

Se identifica el marco legal sobre el régimen municipal fundamentado en el capítulo VII



de la Constitución Política de la República de Guatemala, ubicado entre los Artículos 253 al 262, en el Decreto 12-2002, Código Municipal, en cuanto a su organización, gobierno, administración, competencia y funcionamiento, en la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002, en cuanto al traslado de competencias administrativas, económicas y sociales que pasan del Organismo Ejecutivo al municipio.

### **2.2.1. Naturaleza jurídica del municipio**

El órgano facultado para crear entidades descentralizadas y autónomas es el Congreso de la República, de conformidad con lo que establece el Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala, “Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.” Y el Artículo siete del Código Municipal, Decreto 12-2002, “El municipio como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües.”

#### **a) Personalidad del municipio:**

Para referirnos a la personalidad jurídica del municipio, nos fundamentamos en la teoría de la realidad, expresando que la persona jurídica es una realidad, confirmando de manera precisa que las personas jurídicas están dotadas de voluntad y que son

individuales de los miembros que las componen, como lo fundamenta el Artículo 15 del Decreto Ley 106, Código Civil, “Son personas jurídicas: 1) El Estado, las municipalidades, las iglesias de todos los cultos, la Universidad de San Carlos y las demás instituciones de derecho público creadas o reconocidas por la ley.”

b) Fines del municipio:

La administración municipal, tiene como objetivo principal la solución a sus propias necesidades. Se refiere al elemento finalista del municipio, que consiste en: cumplir y velar porque sean cumplidos los fines y deberes el Estado; ejercer y defender la autonomía del municipio, impulsar el desarrollo, velar por la integridad del territorio, el fortalecimiento de su patrimonio económico y preservación del mismo, promover de manera eficaz la participación voluntaria y sistemática de los vecinos del municipio.

El municipio debe velar por el interés de la colectividad y dar cobertura a las necesidades de la población a nivel local, a través de los servicios públicos que deben prestarse conforme la necesidad de los vecinos.

### **2.3. Administración y autonomía municipal**

El Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece “El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y estos en municipios.” Estableciendo que el municipio es la unidad primaria de organización territorial del Estado.



El municipio también consiste en el canal de participación ciudadana en los asuntos públicos, que gestiona con plena autonomía los intereses propios y necesarios de la colectividad, a través del sistema democrático de participación ciudadana.

Con respecto a la autonomía la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 253, norma lo siguiente, referente a la autonomía del municipio “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas.”

Al continuar desarrollando el principio de autonomía municipal, el Artículo tres del Decreto 12-2002, Código Municipal, establece que “En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, este elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos.”... “Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.”

### **2.3.1. Autónomo o autárquico**

Autonomía es: “La condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él.”<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Cabanellas de Torres. *Op. Cit.* Pág. 42.



Desde la perspectiva del derecho público, la autonomía consiste en: “La capacidad para crear preceptos obligatorios de derecho objetivo y que estos preceptos jurídicos son conocidos generalmente con el nombre de estatutos o reglamentos.”<sup>12</sup>

En el plano del derecho administrativo, logramos establecer y dividir en tres categorías el concepto de autonomía de conformidad con el siguiente orden: a) Pura, b) Funcional y c) Técnica.

Por regla general, al municipio se le puede tipificar en las dos primeras categorías mencionadas. Debido a que la llamada autonomía pura, es el fundamento de la teoría clásica del municipio y la autonomía funcional, se refiere al principio sobre el cual se sustenta la realidad autárquica del municipio.

De lo descrito con anterioridad, se establece que no es factible establecer previamente la total autonomía del municipio, debido a que no es una categoría absoluta, en cuanto a la naturaleza jurídica del mismo.

Para desarrollar de manera más precisa el principio de autonomía que establece la norma constitucional, podemos desarrollar las siguientes características:

a) Autonomía jurídica:

Tanto la creación como organización de una persona jurídica de derecho público

---

<sup>12</sup> Rendón Huertas, Teresita. **Derecho municipal**. Pág. 317.



depende de una norma de carácter constitucional, estableciendo que es una persona jurídica de orden público distinta al Estado, pero ligada íntimamente a él, con capacidad para adquirir derechos y obligaciones a través de sus representantes legales.

El fundamento legal de esta característica lo determina expresamente el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala: “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas.”

b) Autonomía municipal como garantía de un mínimo competencial:

La Constitución Política de la República de Guatemala, no logra establecer un mínimo de competencias locales, por lo tanto, esta determinación solo puede ser factible a través del desarrollo de leyes ordinarias emanadas del Congreso de la República.

Empero estas leyes no tienen total libertad para determinar atribuciones o competencias a las municipalidades, debido a que se encuentran limitadas por la propia norma constitucional, por lo tanto la legislación ordinaria debe desarrollar los principios fundamentados en la Constitución Política de la República de Guatemala, al momento de establecer las competencias de los municipios para poder gestionar actividades y para la prestación de servicios públicos.

c) Autonomía y capacidad de organización:

La autonomía posibilita la capacidad de que las entidades autónomas puedan



organizarse atendiendo a la consecución de sus propios fines y posteriormente se ejecuten acciones encaminadas a satisfacer las necesidades de índole local.

Las entidades autónomas tienen la facultad de desarrollarse mediante ordenanzas y reglamentos que crean más convenientes para la realización de sus propios fines.

d) Autonomía e independencia económica:

No estaríamos refiriéndonos a autonomía, si el municipio no es capaz de producir y de manejar los propios recursos necesarios para el manejo de sus atribuciones e indispensables para posibilitar los servicios públicos necesarios que son propios de cada municipio.

Este elemento característico de la autonomía se fundamenta en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, “los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: ... b) Obtener y disponer de sus recursos...”

En lo único que se ve limitado el municipio como institución autónoma es por el principio de legalidad, debido a que los tributos que sean a favor de las municipalidades deberán crearse a través de un decreto por el propio Congreso de la República.

La totalidad de elementos que se han mencionado en el presente apartado integran la autonomía municipal, sobre la proclamación de la Constitución Política de la República



de Guatemala del principio de autonomía municipal atrayendo importantes consecuencias para la capacidad de actitud del municipio, que protege e impide que dichos entes puedan estar jerárquicamente subordinados y tutelados por la administración del Estado.

Por lo tanto, podemos conceptualizar la autonomía municipal, como la facultad que los propios municipios poseen de darse a sí mismos sus propias leyes, y de actuar de acuerdo a lo normado en ellas.

Tal autonomía se pone de manifiesto no solo en la creación de los preceptos legales que determinan la estructura y el ámbito de aplicación del poder local, sino en el establecimiento de las normas dirigidas a la generalidad.

### **2.3.2. Autarquía**

“Palabra de origen griego que significa autogobierno.”<sup>13</sup>

“La autarquía como autosuficiencia o independencia: la entidad autárquica no se halla subordinada jerárquicamente a ningún otro organismo administrativo, ella recibe sus atribuciones directamente de la ley y no de un superior jerárquico. La autarquía como denotativo de vinculación jerárquica: la autarquía implica sometimiento a un poder superior en lo político o en lo administrativo o en ambos sentidos a la vez.”<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Cabanellas de Torres. **Op. Cit.** Pág. 42.

<sup>14</sup> Rendón Huertas. **Op. Cit.** Pág. 830.



Para establecer si la autarquía referida al municipio es autosuficiencia, independencia o vinculación orgánica, cabe citar: "Autarquía es la facultad de administrar lo propio, constituyendo el sistema más avanzado de descentralización interna. La autonomía es un concepto que se aplica en el campo político e importa la facultad de darse leyes a sí mismo."<sup>15</sup>

Entonces podemos establecer que, en el derecho municipal, la autonomía se parangona con la autosuficiencia y la independencia únicamente en el plano administrativo. Por lo tanto, concluimos que el concepto de autonomía municipal es: el derecho que tiene de poder darse sus propias reglas dentro del ámbito de aplicación establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, complementando la autarquía como la facultad que tiene el municipio para poder gestionar sus propias necesidades y encontrar solución a los conflictos de índole social, logrando el desarrollo integral de las personas y por ende concretizando el bien común.

La autonomía municipal no significa total independencia del municipio con respecto al Estado, pues el municipio en virtud del principio de unidad forma parte de la organización estatal. La división de las funciones del Estado en sus tres organismos, siendo estos el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, así como la creación de entidades autónomas y descentralizadas que se encargan de tareas especificadas en la propia Constitución Política de la República de Guatemala y desarrolladas a través de las leyes de carácter ordinario, logrando la mayor eficacia y eficiencia en el funcionamiento de las instituciones, desconcentrando el poder.

---

<sup>15</sup> **Ibid.** Pág. 830.

Para efectos de estudio respecto a la autonomía municipal, puede concebirse a través de dos perspectivas, siendo estas las siguientes:

a) Capacidad:

La posibilidad que tienen los municipios como mecanismo con los que cuenta el Estado, para encargarse de los asuntos que se encuentran dentro de su circunscripción territorial, por medio de sus políticas formuladas a través de su órgano de gobierno propiamente el concejo municipal, por ende, podemos inferir, que las autoridades municipales no dependen o se encuentran subordinados a otra autoridad.

b) Facultad o derecho:

La autonomía debemos conceptualizarla también como la facultad que ostentan los pobladores que viven dentro de la circunscripción territorial de un municipio, de poder hacer efectiva su participación a través de órganos propios del municipio, electos democráticamente, que ejercen el gobierno y la administración de aquellos asuntos que por disposición de la ley son competencias propias de cada municipio que le corresponde dar cumplimiento a las necesidades propias de cada municipio, así como apegarse a las políticas de carácter general emanadas del gobierno central.

## **2.4. Concejo municipal**

El concejo municipal actualmente se constituye como la máxima autoridad encargada



de la toma de decisiones y el desarrollo de las políticas de cada uno de los 340 municipios que conforman la República de Guatemala.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en cuanto al concejo municipal regula lo siguiente en el Artículo 254, “El gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto...”. Con lo establecido en la norma constitucional, podemos afirmar que el concejo municipal, es el órgano superior de la administración municipal; constituyéndose como un cuerpo colegiado con personalidad jurídica, encargado de los asuntos administrativos del municipio, y que solo como órgano colegiado puede ejercer gobierno y administrar, no pudiéndolo hacer por ninguno de los miembros que conforman el concejo municipal de forma individual.

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

El Artículo nueve del Código Municipal, norma lo siguiente “El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones...El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio.”

El Artículo nueve del Código Municipal, también establece como se integra el concejo municipal: “Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales.” La norma en mención hace referencia que el Decreto 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos, desarrolla lo relativo a la elección de los funcionarios que conforman el concejo municipal.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, establece la forma de elección de los funcionarios que conforman el concejo municipal, regulando el Artículo 202 lo siguiente: “Con el sistema de mayoría relativa, aplicable a las elecciones municipales de alcalde y síndicos, obtendrá la elección en su totalidad la planilla que haya alcanzado el mayor número de votos válidos.” Y el Artículo 203 del mismo cuerpo legal norma lo siguiente: “las elecciones de diputados por lista nacional, por planilla distrital, a diputados al Parlamento Centroamericano, así como las de concejales para las corporaciones municipales, se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías.”

El Artículo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, norma lo siguiente referente a la integración de los concejos municipales, “Cada Corporación Municipal se integra con el Alcalde, Síndicos y Concejales, titulares y suplentes, de conformidad con el número de habitantes.”

#### **2.4.1. Características del concejo municipal**

De conformidad con lo descrito en el presente capítulo, la organización municipal se



concretiza, efectivamente en el concejo municipal, siendo las características fundamentales del concejo municipal las siguientes:

a) Es un órgano colegiado

Debido a que está constituido por alcalde, síndicos y concejales, o sea una pluralidad de personas individuales electas popular y directamente por pueblo.

b) Es la máxima autoridad del municipio:

En virtud de que la población municipal se encuentra representada por los funcionarios que integran el concejo municipal, y les corresponde el gobierno del municipio.

c) Es un órgano de deliberación:

El concejo municipal primeramente discute sobre los asuntos que son relevantes o de importancia para el municipio y posteriormente decide sobre los asuntos que son de su competencia, con el ánimo de atender las necesidades propias de los vecinos de cada municipio.

En virtud de que los vecinos se ven representados por los miembros que componen el concejo municipal, todos y cada uno de sus integrantes tienen el mismo derecho a presentar propuestas o iniciativas ante el respectivo concejo por considerar que son de interés para la colectividad.



## 2.4.2. Atribuciones del concejo municipal

El Artículo 35 del Decreto 12-2002, Código Municipal, establece las atribuciones generales del concejo municipal. Las atribuciones municipales se pueden clasificar de acuerdo al siguiente orden:

### a) Políticas:

La presentación de propuestas, la deliberación y decisión, sobre los asuntos municipales. Convocar a los sectores de la sociedad que conforman el municipio, para la formulación y elaboración de políticas públicas municipales, el desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales.

El control y la fiscalización de los actos de gobierno municipal. Aprobar los reglamentos, ordenanzas y acuerdos municipales, así como la aprobación de convenios o acuerdos de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales. Aceptar la renuncia del alcalde, síndico o concejales.

### b) Administrativas:

La aceptación de la delegación o transferencia de competencias; crear, suprimir o modificar sus dependencias, empresas y unidades administrativas; autorizar el proceso de desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y



crear los órganos institucionales necesarios.

c) Financieras:

La aprobación, control de la ejecución, modificación, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio en concordancia con las políticas públicas municipales. La fijación de las rentas de los bienes municipales, las tasas por servicios administrativos, las contribuciones por mejoras.

El concejo municipal podrá proponer la creación, modificación o supresión de arbitrios al Organismo Ejecutivo, quien trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al Congreso de la República; la aprobación de la emisión de bonos y acciones que consideren necesarios para el cumplimiento de los fines del municipio. Adjudicar la contratación de obras o servicios públicos, cuando el monto de la negociación exceda los novecientos mil quetzales.

d) De gestión de servicios:

Establecer, planificar, reglamentar, programar, controlar y evaluar los servicios públicos municipales, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos; asimismo se debe impulsar el proceso de modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos correspondientes. El concejo municipal podrá intervenir los servicios públicos cuando sean prestados de forma deficiente o dejan de ser prestados.



Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, sus dependencias, empresas y demás entidades administrativas de conformidad con la ley. El Artículo 67 del Decreto 12-2002, Código Municipal, norma lo siguiente, “El municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de su competencia puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio.”

Haciendo énfasis que, si bien el alcalde representa a la municipalidad y al municipio, es el concejo municipal la máxima autoridad del mismo encargado por disposición de la ley de ejercer la autonomía municipal.

En lo relativo al alcalde, el Artículo 52 del Código Municipal establece: “El alcalde representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma... es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; miembro del Concejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Concejo Municipal de Desarrollo.” Y el Artículo 53 del Decreto 12-2002, hace referencia a las atribuciones y obligaciones del Alcalde, y que podemos hacer mención de las más relevantes como: dirigir la administración municipal, presidir el concejo municipal, representar al municipio, presidir las sesiones del concejo municipal y convocar a sus miembros a sesiones ordinarias y extraordinarias.

Es de tomar en cuenta, que el síndico municipal, es el funcionario responsable de la atención de los asuntos jurídicos y del control de la hacienda pública.



## CAPÍTULO III

### 3. Servicios públicos

El origen del servicio público surge juntamente con la urgencia de la satisfacción de las necesidades colectivas, cuya obligación es propia del Estado.

En el caso de los servicios públicos municipales, no existe uniformidad en los conceptos entre los diferentes tratadistas, variando en algunos casos las características o ciertos elementos, pero todos los autores están de acuerdo al catalogar los servicios públicos municipales como un mecanismo con el que cuenta el Estado a través del municipio como entidad autónoma para hacer efectivas las necesidades de la población, cumpliendo así con el imperativo de carácter constitucional.

#### 3.1. Concepto de servicio público

Se entiende cómo servicio público, toda actividad desarrollada por el Estado que tiende a satisfacer las necesidades de la colectividad. Se comprende como una actividad que caracteriza a la administración pública debido a que solo ella puede ejercerla, esta es la diferencia principal con la administración privada.

Tradicionalmente todo conjunto de actividades desarrolladas por el Estado de manera directa o indirecta a través de los servidores públicos, que tiende a satisfacer intereses de la colectividad, regladas, bajo un procedimiento establecido por imperativo



constitucional a cambio de pago de impuestos, arbitrios y tasas que pagan los administrados.

Los servicios públicos son los mecanismos con los que cuenta la administración pública para lograr su finalidad, los que están determinados para cumplir con las necesidades de índole general de sus habitantes, las que la entidad centralizada, desconcentrada o descentralizada, realiza directa o indirectamente, por medio de la concesión de los servicios públicos, a personas individuales o colectivas.

El Artículo 72 del Decreto 12-2002, Código Municipal, establece “el municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y, por lo tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, en los términos indicados.”

De la conceptualización de los servicios públicos, realizada con anterioridad, se pueden establecer dos elementos relevantes, elementos que desglosan el concepto de los servicios públicos:

a) Elemento material:

Hace mención a la prestación misma de los servicios públicos de carácter general, que beneficia de manera directa a los usuarios de la administración pública, en virtud de que responde a las necesidades esenciales y generales de la población, y que por dirigirse a la generalidad se desarrollan en el ámbito de derecho público.



b) Elemento formal:

El elemento formal hace referencia al ordenamiento jurídico, debido que el servicio público debe estar debidamente desarrollado y reglamentado por el propio ordenamiento jurídico, siendo esta una característica fundamental de los servicios públicos.

### **3.2. Características de los servicios públicos**

Los servicios públicos están investidos de determinadas características jurídicas esenciales, sin las cuales se pierde su naturaleza o se desvirtúa la prestación del servicio, siendo el Estado y sus entidades autónomas los garantes de la prestación de los servicios públicos, deben asegurarse que cumpla con las siguientes características:

a) Continuidad:

La continuidad es una característica elemental de los servicios públicos, es decir el servicio debe ser prestado sin interrupciones, debe ser prestado dentro de los horarios y las circunstancias previstas en el propio ordenamiento jurídico, para poder beneficiar a la colectividad.

b) Generalidad:

El servicio público se caracteriza porque todos los habitantes se ven beneficiados con



el uso de los servicios públicos. Aunque el servicio público este determinado a la satisfacción de necesidades de un grupo de personas específicas, puede ser utilizado por la totalidad de los habitantes.

La generalidad es la característica que garantiza que todos los habitantes puedan hacer uso de los servicios públicos y satisfacer sus necesidades.

c) Adaptabilidad:

Los servicios públicos deben actualizarse y modificarse, la adaptabilidad permite mejorar la prestación de los servicios con el uso de nuevas tecnologías logrando una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los mismos.

d) Prevalencia del interés general:

Esta característica tiene su fundamento en el principio de primacía del interés social sobre el interés particular fundamentado en el Artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala "El interés social prevalece sobre el interés particular." Bajo el principio anteriormente mencionado las decisiones atinentes a la prestación del servicio, serán conforme a la conveniencia de la colectividad.

e) Igualdad:

Una de las características fundamentales de los servicios públicos es la igualdad,



debido a que cualquier persona puede beneficiarse por la prestación de los servicios públicos, sin importar aspectos como la clase social, raza, religión, debido a que esta característica se encuentra ligada a la generalidad, todos los habitantes de una determinada circunscripción territorial se ven beneficiados por la prestación de los servicios públicos.

f) Regularidad:

El concepto de regularidad hace referencia a que el servicio público debe de prestarse de acuerdo al ordenamiento jurídico establecido para tal efecto, si el servicio público es prestado de forma irregular hace alusión a que el servicio no se está prestando de acuerdo a las normas establecidas.

La regularidad es importante, debido a que si no se observan las normas jurídicas que regulan tal prestación, el servicio puede llegar a la colectividad ser continuo, pero es deficiente, no alcanza los resultados debido a la irregularidad.

Con base en lo descrito con anterioridad, es necesaria la existencia de una normativa jurídica, que desarrolle en que consiste y la forma en que debe prestarse el servicio público.

g) Obligatoriedad:

Cuando nos referimos a la obligatoriedad hacemos alusión, a que el municipio tiene el



deber de prestar o garantizar el servicio público a todos los habitantes, sea esta prestación desarrollada por el propio municipio o por concesionarios a quienes se les encomienda dicha prestación del servicio.

h) Permanencia:

La permanencia consiste en la obligación que tiene la administración pública de mantener la prestación del servicio público, mientras exista una necesidad de carácter colectivo que se debe satisfacer, para cumplir con el bienestar de los usuarios de la administración.

### **3.3. Clases de servicios públicos**

Al referirnos a la clasificación de los servicios públicos, debemos tomar en cuenta que no existe uniformidad, debido a que existen tantas clasificaciones como tratadistas podemos encontrar. Por lo tanto, es necesario hacer mención de las clasificaciones más relevantes.

#### **3.3.1. Servicios públicos de gestión pública y de gestión privada**

Esta clasificación se refiere al titular de la prestación. Tomando en cuenta que hay servicios públicos que los presta directamente la administración pública, pero hay servicios públicos, prestados por personas particulares en virtud de que se les ha otorgado a través de una concesión.



### **3.3.2. Servicios públicos obligatorios y facultativos**

Esta clasificación hace referencia a la necesidad o exigibilidad de la prestación del servicio público.

Existen servicios públicos de conminatoria prestación, porque son necesarios para satisfacer necesidades indispensables de la población, siendo estas necesidades de suma importancia para que los usuarios de la administración pública se desarrollen, la prestación de los servicios públicos para hacer efectivas esas necesidades es obligatoria.

También existen servicios públicos que son necesarios, pero no son de naturaleza indispensable para el desarrollo integral del ser humano a estos servicios públicos los denominamos facultativos.

### **3.3.3. Servicios públicos esenciales y no esenciales**

Los servicios públicos atendiendo a su importancia se clasifican en servicios públicos esenciales y no esenciales.

Los servicios públicos de naturaleza esencial, son aquellos cuya existencia es obligatoria, porque son necesarios para el desarrollo integral del ser humano y no se pueden dejar de prestar por considerarse vitales para los usuarios de la administración pública.



Los servicios públicos no esenciales, que también podemos denominar discrecionales por considerarse que su prestación no es indispensable para el desarrollo integral de la población, ya que son servicios públicos que se estiman más como lujos y no son de imperiosa necesidad.

### **3.3.4. Servicios públicos propios e impropios**

Los servicios públicos pueden ser prestados directamente por el Estado incluyendo las entidades autónomas o descentralizadas o por personas particulares, atendiendo al titular obligado a prestar el servicio público, se alude la presente clasificación.

Los servicios públicos propios son los que el Estado organiza y desarrolla a través de sus propias dependencias. Toda entidad pública se encarga de la prestación de los servicios públicos y así cumplir con las necesidades de la población.

Los servicios públicos impropios son aquellos que prestan los particulares mediante autorizaciones y concesiones otorgadas por el Estado o entidad autónoma, siendo controlada la prestación de los servicios públicos por el propio Estado o entidad descentralizada y autónoma, vigilando que el servicio público se realice de manera eficaz y eficiente.

### **3.4. Elementos de los servicios públicos**

Los servicios públicos se conforman de una amalgama de elementos esenciales, para



su integración y su prestación, entre los que figuran los siguientes:

### **3.4.1. La necesidad pública**

Para que se dé la prestación de un servicio público, es indispensable que la población tenga una necesidad de la que el Estado se encuentra obligado a satisfacerla.

Cuando se da la existencia de una necesidad de carácter general, para poder mejorar el nivel de vida de la población, el Estado la especifica y destina el servicio público que se requiere para afrontar tal necesidad, cumpliendo con la finalidad del propio Estado que es el bienestar común.

El Estado debe establecer políticas de planeación para poder satisfacer las necesidades de carácter más urgente para la población.

### **3.4.2. La actividad destinada a satisfacer la necesidad pública**

La prestación de los servicios públicos es una actividad, realizada por la administración pública para la consecución de una finalidad, toda actividad va encaminada hacia un fin, que en el caso de la prestación de los servicios públicos su finalidad es solucionar una necesidad que afecta a la población en general.

El objetivo primordial por el cual se crea un servicio público es porque hay que atender una necesidad colectiva.



### **3.4.3. Los usuarios de los servicios públicos**

Al satisfacer una necesidad pública, el servicio prestado debe satisfacer una necesidad de carácter general, no se pueden desarrollar servicios públicos para satisfacer intereses individuales.

Por tal razón cuando el servicio público es prestado, este va dirigido a la población en general, cualquier persona puede hacer uso de él y así verse beneficiado por la prestación de un servicio público.

### **3.4.4. La intervención del Estado**

Cuando nos referimos a un servicio público, hacemos alusión que es necesaria la intervención del Estado, debido a que los servicios públicos son prestados por las entidades que conforman la administración pública, pudiendo ser prestados por particulares cuando el Estado lo considere conveniente, quedando bajo el control del propio Estado. Para que a una actividad se le pueda denominar como servicio público se requiere, que exista una necesidad que afecte a la generalidad y que esa necesidad sea atendida por la administración pública.

### **3.4.5. Sujeto titular de prestar el servicio público**

En virtud de lo que establece el Artículo uno de la Constitución Política de la República de Guatemala: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la



familia; su fin supremo es la realización del bien común.” Continuando con la Constitución Política de la República de Guatemala el Artículo dos expresa: “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.”

Tomando como referencia los artículos citados con anterioridad, aducimos que el Estado, en principio es el encargado de la prestación de los servicios públicos, es quien tiene la obligación por mandato constitucional de satisfacer las necesidades públicas. Es necesario señalar que, si bien el Estado es el obligado a prestar los servicios públicos por disposición de la ley y atendiendo a los procedimientos señalados en la misma, cuando el Estado se ve imposibilitado de prestar determinado servicio público se lo puede otorgar a personas particulares, convirtiéndose estos últimos en principales responsables de hacer efectivo el servicio público que se le encomendó.

#### **3.4.6. Recursos empleados en la prestación del servicio público**

El Estado como sujeto titular de la prestación de los servicios públicos, utiliza los recursos públicos que ingresan al erario nacional por el pago de tributos que son pagados por la población, para poder brindar los servicios públicos necesarios para el desarrollo integral del colectivo social.

#### **3.5. Formas de prestación y gestión de los servicios públicos municipales**

Los servicios públicos municipales son prestados y desarrollados por las propias



municipalidades, pero de no poder ser prestados por la propia municipalidad, pueden ser prestados por personas particulares.

El Código Municipal, en el Artículo 72 establece “El municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y, por lo tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos.”

El Artículo 73 del Decreto 12-2002 regula “Los servicios públicos municipales serán prestados y administrados por:

- a. La municipalidad y sus dependencias administrativas, unidades de servicio y empresas públicas;
- b. La mancomunidad de municipios según regulaciones acordadas conjuntamente;
- c. Concesiones otorgadas de conformidad con las normas contenidas en este Código, la Ley de Contrataciones del Estado y Reglamentos Municipales.”

Esto faculta a los municipios para que los servicios públicos también puedan ser prestados por personas particulares, en ese caso la municipalidad actuara como ente rector de la prestación de los servicios públicos regulando y controlando la forma de la prestación del mismo.

### **3.5.1. Prestación directa**

La prestación directa es la que se hace efectiva a través de la administración pública y



sus entidades descentralizadas. En el caso de los servicios públicos municipales son los que la propia municipalidad es responsable de prestarlos y así satisfacer las necesidades de la población correspondiente a su jurisdicción territorial.

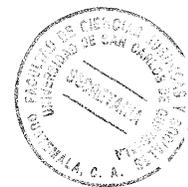
### **3.5.2. Concesiones**

El Artículo 74 del Código Municipal, regula “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.”

Pueden tener cabida las concesiones cuando la administración pública se ve incapacitada para poder prestar el servicio público a razón de limitaciones presupuestarias.

Entonces la concesión consiste propiamente en que la municipalidad encomienda la prestación de un servicio público determinado a una persona particular, para que este último asuma el riesgo económico para la prestación de mencionado servicio, para tal concesión previamente se deben haber cumplido con las autorizaciones necesarias.

La ley ordinaria en materia municipal, establece que la municipalidad tiene la potestad para otorgar a personas individuales o jurídicas, la concesión de la prestación de servicios públicos municipales, que deban prestarse dentro de su circunscripción territorial, tal concesión podrá realizarse mediante contrato de derecho público y por un plazo determinado, el plazo de la concesión no podrá durar más de 25 años, existiendo



la posibilidad de prorrogarse.

Cabe mencionar que el reglamento municipal para regular la prestación del servicio público, es una parte inherente al contrato de concesión.

### **3.5.3. Requisitos del contrato de concesión**

El Artículo 75 del Código Municipal, regula los presupuestos para que pueda formalizarse la concesión para la prestación de un servicio público municipal, tales presupuestos son los siguientes:

- “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 le requiera.
- d. El derecho de la municipalidad de adquirir el servicio gratuitamente o previa indemnización, según sea la naturaleza y condiciones en las que la misma se otorgó, al expirar el plazo de la concesión. En el supuesto de indemnización, se hará el avalúo de los bienes, tomando en consideración todos los elementos y factores que determinen su precio real, sin atenerse exclusivamente a declaraciones catastrales o fiscales,



informes o datos de entidades o dependencias del Estado, debiendo someterse el expediente y el proyecto del 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 este firme. En todo caso, la municipalidad debe hacerse cargo del servicio, libre de pasivo de cualquier clase.”

#### **3.5.4. Causas para revocar la concesión**

Al tenor de lo que establece el Artículo 77 del Código Municipal, las causas para revocar la concesión del servicio público municipal son las siguientes:

- “a. Cuando el Concejo Municipal declares que es lesiva a los intereses del municipio.
- b. Por la 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 pública y protección del medio ambiente.
- d. Cuando las deficiencias del servicio no sean subsanables por el procedimiento previsto en el artículo anterior.”





## CAPÍTULO IV

### **4. Creación de perrera municipal como saneamiento en el municipio de Mixco y su respectivo reglamento.**

El presente capítulo se reviste de mayor relevancia en el presente trabajo de investigación ya que analiza y desarrolla el funcionamiento de la creación de una perrera municipal, como un servicio público para poder sanear el ornato del municipio de Mixco y como una forma de mejorar la calidad de los habitantes del municipio mencionado.

El crecimiento de poblacional de perros callejeros es manifiesto en toda la República de Guatemala, es evidente observar a perros abandonados que deambulan por las carreteras del país, en lugares aledaños a los mercados, en los basureros, en las calles, en los sectores habitacionales, siendo este problema más notorio en las áreas marginales.

El municipio de Mixco no es la excepción a esta problemática, debido a que se encuentra un gran número de perros callejeros, que no cuentan con la protección para que sus necesidades sean atendidas, por lo tanto, se convierten en parte del medio, representando un problema para el municipio.

Es evidente que el abandono de perros tiene consecuencias de carácter negativo para la sociedad, a causa de que provocan la degradación del ornato municipal, del medio



ambiente, es común verlos entre basureros clandestinos buscando comida, es aquí donde pueden contraer enfermedades como rabia, o cualquier otro tipo de enfermedades, contraen epidemias que a nadie parece molestarles, hasta que se tornan violentos atacando a transeúntes con el riesgo de contagiarlos, este tema es un problema que se incrementa por la proliferación de más perros callejeros que vagan en cualquier sitio, en espacios abiertos y en espacios públicos propios para los seres humanos como lo son mercados, escuelas, iglesias e incluso hospitales o centros de salud.

Los espacios abiertos se han convertido en lugares sucios y mal olientes porque los perros callejeros los utilizan para habitar y establecerse, además estos animales se convierten en seres vivos indeseables pues carecen de cuidados veterinarios e higiénicos. Los efectos de la existencia de los perros callejeros son perjudiciales en doble sentido, ya que producen consecuencias negativas tanto para el ser humano como para los propios perros callejeros.

Los seres humanos se ven perjudicados porque los perros se apropian de espacios públicos deteriorando el ornato del municipio, volviendo los espacios inseguros, dejan sus deposiciones en cualquier lugar del municipio, la basura y los desechos son utilizados por los perros para su alimentación, incrementando la contaminación del medio ambiente y el perro se ve perjudicado por la crueldad y maltrato que sufre.

Por lo tanto, en el presente trabajo de investigación se elabora una propuesta a la problemática en cuestión, como lo es la creación de una perrera municipal y la emisión



de su respectivo reglamento.

#### **4.1. Concepto de perrera**

“Lugar o sitio donde se guardan o encierran los perros.”<sup>16</sup>

La perrera se conceptualiza como la estructura destinada proteger a los perros callejeros que se encuentren sin hogar, abandonados y que son maltratados, dependiendo del estado del perro debe actuarse atendiéndolo en cuidados de salud, alimentación, aseo y seguridad. La estrategia que adopte la perrera municipal debe incluir los siguientes elementos:

1. El reglamento, debe ser efectivo su cumplimiento.
2. Registro e identificación de los perros con dueño.
3. Se deben de establecer programas de esterilización para poder evitar que los perros callejeros se reproduzcan.
4. Se debe educar a los dueños sobre la tenencia responsable de los perros como mascotas.
5. La perrera debe establecer políticas de adopción.

#### **4.2. Funciones de la perrera municipal**

La perrera municipal, como parte de los servicios públicos, para mejorar la calidad de

---

<sup>16</sup> Real Academia Española, **Diccionario de la lengua española**. Pág. 1689.



vida de los habitantes del municipio de Mixco, divide sus funciones en generales y específicas, desarrolladas a continuación:

#### **4.2.1. Funciones generales de la perrera municipal**

- a. Contribuir de manera directa, en la conservación y protección del ornato del municipio de Mixco, retirando a los perros callejeros de los espacios públicos de uso común.
- b. Colaborar para lograr el saneamiento del municipio de Mixco, mejorando el medio ambiente, para que los vecinos del municipio se desarrollen de forma integral.

#### **4.2.2. Funciones específicas de la perrera municipal**

- a. Ayudar a mejorar la calidad de vida de los perros callejeros no importando el estado en que se encuentren.
- b. Proporcionar las instalaciones necesarias y los cuidados necesarios para el desenvolvimiento de los perros callejeros.
- c. Establecer políticas de vacunación antirrábica para los perros callejeros juntamente con el Ministerio de Salud Pública.
- d. Establecer programas de castración evitando que los perros callejeros se multipliquen.
- e. Normar programas de adopción para que el perro callejero debidamente rehabilitado pueda gozar de una mejor calidad de vida, sin exponer a sus propietarios a enfermedades o ataques por parte del perro.



### 4.3. Reglamento

El reglamento es la norma jurídica creada con el objeto de desarrollar la ley, estableciendo en forma detallada los lineamientos para su correcta aplicación, tiene como limitante que bajo ninguna circunstancia puede tergiversar, contradecir o menoscabar el contenido de la ley, así como los principios ideológicos que la fundamentan, en virtud de ser una norma jurídica de categoría inferior.

Por medio del reglamento se crean los pasos a seguir en determinados procedimientos legales los cuales aclaran al ejecutor de la norma, reglas específicas que le permitirán comprender de mejor forma la aplicación y ejecución de la ley.

Dependiendo la finalidad del reglamento, puede ser emanado de diferentes organismos, entidades o instituciones autónomas o semiautónomas, municipalidades y de aquellos órganos que conforman la administración del Estado, considerándose esta norma jurídica una declaración de voluntad en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa.

En el caso de Guatemala, la Constitución Política de la República de Guatemala, faculta al Presidente de la República para dictar los reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes sin alterar su espíritu de acuerdo al Artículo 183, literal e).

Tratándose de las entidades autónomas, la potestad de crear sus diferentes



reglamentos proviene de la Constitución Política de la República de Guatemala o por la ley orgánica que tiene como consecuencia el nacimiento de la institución, y comprende dentro de su ámbito de actuación las señaladas dentro de la propia ley.

En el caso de los municipios, la Constitución Política de la República de Guatemala, determina en el Artículo 253 que “Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas que, entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos”.

En el Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, se establecen las disposiciones legales para el buen funcionamiento de la administración pública municipal, su organización, estructura, las funciones y competencias propias y atribuidas por el gobierno central, en el ejercicio de su autonomía, los vecinos del municipio eligen a sus autoridades, quienes ejercerán el gobierno y la administración y el resguardo de los intereses del municipio, obtendrán y dispondrán de sus recursos patrimoniales, atenderán los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, el fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos, según lo establecido en el Artículo tres del cuerpo legal en mención.

Atendiendo al tenor de lo que establece el Código Municipal, el municipio tiene la facultad de crear acuerdos, reglamentos y ordenanzas, de conformidad a las



competencias propias, derivadas de la Constitución Política de la República Guatemala, leyes ordinarias, o las atribuidas mediante convenios suscritos con el gobierno central. En virtud de estas consideraciones, el concejo municipal emite ordenanzas, acuerdos y reglamentos para el ordenamiento del municipio, creando reglamentos para la prestación del servicio de agua potable, rastro, mantenimiento del cementerio, tasas municipales, ordenamiento territorial o la creación de servicios públicos que determina la propia municipalidad que contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población municipal, permitiendo organizar de mejor forma el municipio y las relaciones jurídicas entre particulares y el gobierno municipal

#### **4.3.1. Concepto de reglamento**

Los reglamentos son cuerpos normativos, que contienen los mecanismos de aplicación de una ley ordinaria determinada, con el objetivo primario de desarrollar los contenidos regulados en la ley, sin alterar el propósito y razón de la propia ley.

“El reglamento es un conjunto de normas, procedimientos e instrucciones para la ejecución de la ley o para regular el régimen orgánico interno de alguna organización”.<sup>17</sup>

La anterior definición es clara y fácil de comprender, debido a que conceptualiza el reglamento como un conjunto de normas que establecen procedimientos e

---

<sup>17</sup> Castillo González, **Op. Cit.** Pág. 128.



instrucciones fundamentales para la efectiva y organizada administración del Estado, poniendo en claro que el reglamento tiene un fin útil y provechoso tanto en la aplicación de la ley como en la ejecución de la misma y por lo tanto tiene carácter relevante en la organización de la administración pública.

La mayoría de juristas concuerda con la siguiente definición: "El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo".<sup>18</sup>

Con relación al derecho municipal, reglamento es: "Toda instrucción escrita destinada a regir una institución o a organizar un servicio o actividad; la disposición metódica y de cierta amplitud que, sobre una materia, y a falta de ley o para completarla, dicta un poder administrativo. Según la autoridad que lo promulga, se está ante norma con autoridad de decreto, ordenanza, orden o bando".<sup>19</sup>

En síntesis, se establece que el reglamento es el conjunto de normas jurídicas, órdenes, procedimientos e instrucciones, que regulan la actividad de la administración pública y su relación con los particulares en ejercicio de las funciones, fines y competencias que asigna la ley y la constitución.

Es de hacer constar que las normas jurídicas especiales, ayudan a comprender de

---

<sup>18</sup> Fraga, Gabino, **Derecho administrativo**. Pág. 104.

<sup>19</sup> Cabanellas de Torres. **Op. Cit.** Pág. 328.



mejor forma el objeto, límites y destinatarios de la ley y los obligados a cumplir el presupuesto jurídico preestablecido.

**4.3.2. Naturaleza jurídica del reglamento**

El génesis jurídico del reglamento proviene primeramente de la Constitución Política de la República de Guatemala y de las leyes de carácter ordinario, desarrollándose a partir de éstas, para luego constituirse en un acto de carácter administrativo, originado por un ente o funcionario público con soberanía popular delegada, con las facultades expresadas por la misma ley, teniendo por finalidad ejecutarla y desarrollarla con el objeto de alcanzar el bien común y los máximos fines del Estado de Guatemala.

Según la pirámide de Kelsen, las normas reglamentarias las podemos ubicar en el tercer nivel de la escala, encontrándose en primer lugar la ley suprema del Estado siendo en nuestro caso la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes de índole constitucional las cuales desarrollan las garantías fundamentales de las personas en el país, en el mismo nivel se encuentran los tratados y convenios internacionales que han sido ratificados por el Congreso de la República y promulgados como ley, que tienen preeminencia sobre el derecho interno en materia de derechos humanos. En segundo lugar, se encuentran las leyes ordinarias emitidas por el Congreso de la República, en tercer lugar, los reglamentos y finalmente las normas individualizadas.

Como principio fundamental del derecho se encuentra el principio de supremacía



constitucional, denominado también de jerarquía constitucional, este principio interpretativo establece que cualquier ley, disposición reglamentaria o individualizada que viole, tergiverse, disminuya o restrinja disposiciones de la Constitución Política de la República de Guatemala, será declarada nula de pleno derecho.

El principio de jerarquía constitucional permite establecer el orden de aplicabilidad de las normas jurídicas y el criterio para solucionar las posibles contradicciones entre normas de distinto rango.

#### **4.3.3. Elementos de los reglamentos**

Los elementos fundamentales que se pueden identificar en el reglamento son los siguientes:

##### **a) Elemento subjetivo:**

Como primer lugar se encuentra integrado por la sociedad, misma que es representada por el Estado quien es el encargado de emitir las leyes, a través del Congreso de la República, necesarias para proteger los valores espirituales, morales y patrimoniales de las personas y de los bienes públicos de uso común y de uso no común; en segundo lugar, ubicamos a los administrados comprendidos en los particulares quienes son los receptores de la norma reglamentaria, quienes tienen el deber moral y jurídico de hacerlas efectivas mediante su cumplimiento y respetarlas, bajo pena de una sanción en caso la conducta sea contraria a la norma reglamentaria; y en tercer lugar



se encuentra el agraviado que como puede ser una persona particular o el mismo Estado quien tiene la representación de la sociedad en cuanto a lo que se refiere a los bienes públicos, el medio ambiente y la protección de los derechos que consagra la Constitución Política de la República de Guatemala a los seres humanos.

b) Elemento objetivo:

Está integrado por la norma jurídica de carácter positivo, vigente y ejecutable, la cual es emitida, aprobada, promulgada, sancionada y ejecutada por el Organismo Ejecutivo, por ejemplo, los Acuerdos Gubernativos y Ministeriales, siendo el responsable de su emisión el Presidente de la República juntamente con el ministro de Estado respectivo; existen otros entes administrativos con facultades para crear su propio reglamento, como es el caso de la Universidad de San Carlos a través del Concejo Superior Universitario, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a través de la junta directiva, y en el caso de las municipalidades a través del respectivo concejo municipal.

Es importante señalar que, en la sociedad guatemalteca, es realmente necesario establecer reglas que permitan ordenar y regular el comportamiento de las personas en sociedad.

c) Elemento real:

Es el conjunto de bienes materiales, patrimoniales, intelectuales y morales, que son susceptibles de protección por medio de las normativas reglamentarias y la ley.



Se pueden mencionar por ejemplo los bienes públicos de uso común como la utilización de áreas verdes, parques, calles, museos, esculturas, ríos, lagos, la protección del medio ambiente en sus diferentes aspectos tierra, agua, aire, ornato.

#### **4.3.4. Clasificación de los reglamentos**

Dentro de la actividad del Estado se desarrollan diferentes clases de reglamentos los cuales crean procedimientos para determinados actos, regula jurídicamente conductas, funciones y atribuciones dentro de cada organismo, provee de mayor claridad y busca la mayor funcionabilidad de la institución que se pretende desarrollar, así como el actuar de los administrados, los principales reglamentos son los siguientes:

a) Reglamento ejecutivo:

Este tipo de reglamento es emitido por el Presidente de la República, por disposición expresa de una ley, por la facultad que le otorga el Artículo 183 literal e) de la Constitución Política de la República de Guatemala o para “establecer el orden organizacional y estructural del Ministerio”, de conformidad con el Artículo 24 de la Ley del Organismo Ejecutivo. Asimismo, regulará el funcionamiento de otras instituciones ligadas al Organismo Ejecutivo como el Registro General de la Propiedad, el Registro de Información Catastral, Registro de la Propiedad Industrial e Intelectual, etc.

Este tipo de reglamento es emitido por medio de acuerdo gubernativo y por su importancia en Consejo de Ministros.



**b) Reglamento administrativo interno:**

Este tipo de reglamento es emitido por las instituciones públicas, ministerios, direcciones, departamentos, unidades, secciones, gerencias, oficinas e instituciones autónomas, los cuales rigen procedimientos y establecen funciones, atribuciones, responsabilidades, sanciones, estructura y jerarquías que regulan el actuar de los funcionarios y empleados dentro de la organización.

El procedimiento para su aprobación es por medio de acuerdo ministerial o por resolución del concejo en los casos de las municipalidades.

**c) Reglamento emitido por entidades autónomas:**

Estos reglamentos son emitidos por órganos que no conforman administrativamente el gobierno central, son aprobados por medio de sus máximas autoridades a través de acuerdo, tiene como base legal la Constitución Política de la República de Guatemala, la ley ordinaria o estatuto que la fundamenta, entre las principales entidades facultadas para establecer este tipo de normas se encuentra la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, Comité Olímpico Guatemalteco y especialmente para los efectos de este trabajo las municipalidades.

El fundamento constitucional en el caso de los reglamentos municipales, lo establece el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y señala que



para el desarrollo de sus funciones y fines emitirá las ordenanzas y reglamentos respectivos, siendo en el presente caso el órgano encargado de su aprobación el concejo municipal por medio de acuerdo.

d) Por el ámbito donde se produce sus efectos:

De conformidad con esta clasificación los reglamentos pueden ser internos y externos.

Los reglamentos internos producen sus efectos jurídicos dentro de la propia administración pública, sin afectar directamente a los usuarios de la administración pública, debido a que los efectos de estos reglamentos se producen a lo interno de las instituciones estatales.

Los reglamentos externos originan sus efectos en el ámbito externo o exterior a la administración pública.

Los reglamentos externos están orientados directamente a los usuarios de la administración pública en virtud de que se ven obligados a acatar la norma de carácter reglamentaria y a cumplir con la misma.

e) Por los efectos que produce el reglamento:

Atendiendo a los efectos que producen los reglamentos pueden ser: limitativos cuando los efectos que produce consisten en prohibiciones o impedimentos que disminuyen el



ejercicio de los derechos de los particulares a quienes va dirigido; y los reglamentos de ampliación, son los reglamentos que amplían los derechos de los particulares a quienes va dirigido.

f) Por el órgano que emite el reglamento:

Al referirnos a esta clasificación, los reglamentos pueden ser: reglamentos simples, cuando lo dicta un solo órgano o entidad. Y nos referimos al reglamento complejo cuando es el producto de la decisión de dos o más órganos administrativos o entidades del Estado.

#### **4.3.5. Ventajas y desventajas de los reglamentos**

Con fundamento en los estudios realizados se ha logrado identificar un conjunto de ventajas y desventajas que producen los reglamentos con relación a las leyes:

a) Ventajas:

El reglamento tiene la tendencia de adaptarse más fácilmente a la realidad social, realidad que exige el mantenimiento del orden público y consecuentemente cumpliendo con el bienestar común. Dentro de la vida diaria existen situaciones que es menester buscarles una solución inmediata, siendo posible regular una efectiva solución a través de disposiciones o instrucciones que permitan solventar la dificultad, sin transgredir el límite establecido por las normas constitucionales u otras leyes ordinarias, por ejemplo



el tema central de este trabajo, a través de la creación de un reglamento se puede regular la problemática de los perros callejeros, a través de una conjunto de normas reglamentarias que hagan posible el saneamiento del ornato del municipio de Mixco.

El reglamento puede ser aprobado con mayor celeridad en comparación a una ley, que puede pasar años entrampada en el Congreso de la República para que posteriormente se dé su aprobación definitiva, esto más el tiempo que toma para la sanción en el Organismo Ejecutivo.

b) Desventajas:

Por la posibilidad de modificación, la mayoría de veces no llega a conocimiento de los particulares, quienes al no poseer conocimiento de la regulación la infringen.

Para su creación pueden violarse leyes o normas constitucionales en cuanto a los derechos inherentes a las personas, aunque en todo caso existen los recursos legales pertinentes para su impugnación y posterior anulación.



## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El Estado de Guatemala se organiza, para proteger a la persona y a la familia, con la finalidad de que todos los habitantes de la República se desarrollen integralmente. El municipio es la unidad básica de participación ciudadana, siendo un mecanismo del propio Estado, para desarrollar su finalidad que es el bienestar de la población guatemalteca. El municipio de conformidad con la autonomía municipal, esta facultado para crear los servicios públicos destinados a satisfacer las necesidades de carácter más urgente que demande la población local.

El crecimiento de perros callejeros en el municipio de Mixco es un problema, que afecta directamente a la población del municipio en cuestión, debido a que pueden transmitir enfermedades o causar lesiones a través de una mordedura, como también se deteriora el ornato del municipio y se afecta el medio ambiente. Por lo tanto, es oportuna, la creación de una perrera municipal, en el municipio de Mixco, debido a que es un servicio público que es factible, es novedoso y que de hacerse posible serviría como un proyecto modelo para los demás municipios de la República de Guatemala.

La perrera municipal, se crearía a través de un reglamento, facultad que también le es delegada al municipio por mandato constitucional, y este reglamento servirá para determinar las funciones de la perrera y que su servicio sea eficaz y eficiente, logrando que se cumpla con el elemento teleológico del Estado, satisfacer el bienestar de la población.





**ANEXOS**





## ANEXO I

### Proyecto de reglamento de la perrera municipal del municipio de Mixco

**CONCEJO MUNICIPAL DE MIXCO, DEPARTAMENTO DE GUATEMALA, VEINTE  
DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS -----**

#### CONSIDERANDO

Que, por mandato constitucional, los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas, correspondiéndoles entre otras funciones obtener y disponer de sus recursos; y atender los servicios públicos locales.

#### CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 97, regula que el Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación.



## **CONSIDERANDO**

Que el Artículo 67 del Código Municipal establece, el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio.

## **POR TANTO:**

Con base a lo considerado y en lo que para el efecto preceptúan los Artículos 253, 254, 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala y los Artículos 2, 3, 5, 6, 33, 34, 35, 42, 68, 74, 100, del Decreto número 12-2002 del Congreso de la República, Código Municipal, el Honorable Concejo Municipal, por unanimidad de votos,

## **ACUERDA:**

Aprobar el siguiente reglamento de funcionamiento de la perrera municipal del municipio de Mixco

## **CAPITULO I**

### **DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1. La perrera municipal es un bien de dominio público, ubicada en la cabecera

del municipio de Mixco, determinada principalmente a los fines de recogida, custodia, cuidado y colocación de perros abandonados, que deambulen por la vía pública.

Artículo 2. El objeto del presente reglamento, es la formulación de un conjunto de normas orientadas a la planificación de los servicios y actividades que se desarrollarán dentro de la perrera municipal.

Artículo 3. La municipalidad de Mixco ejercerá la necesaria intervención administrativa, el control, la vigilancia y cuantas funciones sean de su competencia.

Artículo 4. La municipalidad de Mixco aportara los fondos necesarios para afrontar los gastos derivados del personal que labore en la perrera municipal, la alimentación y medicamentos de los perros albergados y de los gastos generales de mantenimiento.

Artículo 5. La perrera municipal, estará a cargo de un veterinario director. El veterinario director de la perrera municipal debe ser nombrado por el director de servicios públicos de la municipalidad de Mixco. Para ser nombrado director de la perrera municipal, se requiere ser vecino del municipio y poseer el título de médico veterinario.

## **CAPÍTULO II**

### **MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LA PERRERA MUNICIPAL**

Artículo 8. La perrera municipal se conservará en condiciones de seguridad y



salubridad.

Artículo 9. Cualquier anomalía o desperfecto que se observe o se produzca como consecuencia de la práctica normal de las actividades se comunicara al director de servicios públicos.

### **CAPÍTULO III**

#### **FUNCIONAMIENTO DE LA PERRERA MUNICIPAL**

Artículo 10. En cuanto a las funciones que tiene asignada la perrera municipal, son las siguientes:

Refugiar y alimentar durante su estancia a todos los perros callejeros que sean trasladados a la perrera, así como a los de propiedad particular cuyos dueños quieran voluntariamente abandonar o deshacerse de ellos.

Procurar que a dichos perros les sean aplicados los tratamientos sanitarios necesarios, con el fin de curarles enfermedades y prevenir el contagio de alguna enfermedad.

Mantener las instalaciones donde permanecen los perros en perfectas condiciones higiénicas y sanitarias.

Establecer un control de los perros que ingresen a la perrera municipal, en la que además de los datos de identificación del perro, se consignent los siguientes datos:

- a) Fecha de ingreso a la perrera.
- b) Condiciones en que ingreso.
- c) Tratamiento que se le suministro.
- d) Tiempo de permanencia.
- e) Que vacunas se le aplicaron y fechas de vacunación.
- f) Fecha de salida.
- g) Nombre del dueño o persona que lo adopto.
- h) Fecha del sacrificio.
- i) Coordinar y promover campañas de vacunación antirrábica dentro de la perrera.

Artículo 11. Coordinar la captura de perros callejeros por el personal de la perrera municipal.

Artículo 12. La perrera municipal tiene como una de sus funciones la recolocación y adopción de los perros albergados en la perrera, entre los ciudadanos que deseen hacerse cargo de ellos, función que puede ser desarrollada conjuntamente con voluntarios pertenecientes a sociedades protectoras de animales.

## **TÍTULO I**

### **CAPTURA DE PERROS CALLEJEROS**

Artículo 13. La captura de perros callejeros y abandonados, se realizará durante el día por el personal adscrito a la perrera municipal, que contará con las herramientas necesarias, para la realización de la función mencionada.

Artículo 14. Cuando el perro capturado se pueda identificar a través de una placa o un collar, se notificará el hallazgo a su propietario a través de una fotografía publicada en la perrera, que dispondrá del perentorio plazo estipulado en el presente reglamento, para hacer efectiva su entrega. Al transcurrir el plazo, se considerará como renuncia a la posesión del animal, pudiéndose adoptar otras medidas que se recogen en este reglamento.

## TÍTULO II

### PERMANENCIA DE PERROS EN LA PERRERA MUNICIPAL

Artículo 15. Todo perro callejero que carezca de collar o de placa de identificación, permanecerá en observación un máximo de cuarenta y ocho horas, con el fin de identificar que no sea portador de enfermedades que impliquen riesgo sanitario que pueda afectar a los demás perros albergados, al personal de la perrera o a la población en general.

Artículo 16. Durante el plazo mencionado en el artículo anterior, si apareciere propietario podrá recoger al perro, siempre y cuando acredite su propiedad por medio del carnet de vacunación y haga efectivo un pago por los servicios prestados en la perrera.

Artículo 17. El tiempo máximo de permanencia de un animal en la perrera será de 10 días, sin perjuicio de que pueda ser ampliado dicho periodo si la capacidad de animales asilados en la perrera lo permite. Al transcurrir el plazo de los 10 días el director de la

perrera decidirá sobre la solución que estime más oportuna, en función del número de perros albergados, estado sanitario del perro en cuestión y la posibilidad de que este pueda encontrar un nuevo hogar definitivo en un tiempo prudencial.

Artículo 18. El conjunto de pasos a seguir con cada uno de los perros recogidos es el siguiente:

1. Ingreso y resguardo del perro en la zona de observación, en la que estará aislado de los demás perros, en lo que se verifica que no sea portador de alguna enfermedad contagiosa o dolencia de difícil curación y por lo tanto comprometa a los demás perros albergados.
2. Si el perro se encuentra en buenas condiciones de salud, se procederá a identificarle mediante un número y descripción, ingresando sus datos al archivo de la perrera.
3. Si el perro pudiera provocar peligro sanitario para los demás perros o el personal de la perrera, se procederá a su sacrificio.
4. En los perros refugiados se controlarán fundamentalmente enfermedades de carácter zoonóticas, es decir, que puedan transmitirse al ser humano, ya que en definitiva son los seres humanos serán quienes proporcionen un hogar definitivo a los perros refugiados.



5. Además, se controlará enfermedades que son propias de los perros.

Artículo 19. Dentro del área de alojamiento de los perros se dispondrá de diez perreras individuales para darles seguimiento a los perros con características agresivas.

Artículo 20. La alimentación de los perros refugiados será siempre la correspondiente y dependerá de las órdenes señaladas por el veterinario director de la perrera.

Artículo 21. Se acondicionará una jaula con espacio suficiente para cada perro, se permitirá la convivencia de dos o más perros cuando el espacio de la jaula y la sociabilidad de los perros lo permitan.

Artículo 22. La perrera municipal, establecerán un servicio de recolocación de los perros albergados en la perrera municipal, permitiendo la adopción de un perro por familia.

El perro que sea objeto de adopción será identificado mediante una tarjeta sanitaria que permita individualizar al perro.

### **TÍTULO III**

#### **PERSONAL DE LA PERRERA**

Artículo 23. El personal que presta sus servicios laborales en la perrera municipal, será contratado por la propia municipalidad de Mixco, y desempeñará sus funciones de



conformidad con las órdenes del veterinario director.

Artículo 24. El personal que labora para la perrera municipal, tendrá a su disposición el control médico y garantías sanitarias necesarias que eviten al máximo el padecimiento de enfermedades, por lo tanto, la perrera municipal contará con las instalaciones de aseo apropiadas para salvaguardar la salud del personal de la perrera.

## **TÍTULO IV**

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES**

Artículo 25. La municipalidad de Mixco realizará campañas informativas continuas, indicando las ventajas de la adopción de un perro que se encuentre dentro de la perrera municipal.

Artículo 26. Los casos no previstos en el presente reglamento, serán resueltos de conformidad con el criterio del veterinario director de la perrera del municipio de Mixco, departamento de Guatemala.

Artículo 27. El presente reglamento entra en vigencia el día de su publicación en el Diario oficial. 2.- Que Secretaría Municipal certifique el presente Acuerdo, para notificar a quien corresponde.





## BIBLIOGRAFÍA

- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 2008.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Teoría general del derecho administrativo**. 1ª. ed., Guatemala: Servicios Diversos MR, 2011.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte especial**, 5ª ed., Guatemala: Litografía Orión, 2013.
- CARMONA ROMAY, Adriano G. **Programa de gobierno municipal**. 1ª ed., La Habana, Cuba. Empresa Tipográfica Habanera, 1950.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Constitución Política de la República de Guatemala**. 8ª. ed. Guatemala. Ed. Impresiones Gráficas, 2014.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo. Teoría general y procesal, revisado y actualizado**. Guatemala. Ed. Impresiones Gráficas, 2013.
- DE OLIVEIRA, Yves Orlando. **Curso de derecho municipal**. Río de Janeiro, Brasil. (s.e.) 1958.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. 40ª. ed. México. Ed. Porrúa, 2000.
- GARCÍA MAYNÉZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. 40ª. ed. México. Ed. Porrúa, 2003.
- HERNÁNDEZ, Antonio María. **Derecho municipal parte general**. 1ª. ed. México: Ed. UNAM, 2003.



HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emilio. **Derecho municipal**. 1ª. ed. México: Ed. UNAM, 1991.

KORN VILLAFANE, Basilio Adolfo. **La república representativa municipal**. Buenos Aires, Argentina: (s.E.) 1945.

LÓPEZ MARTÍNEZ, Marco Vinicio. **Albergue para mascotas caninas en abandono**. Tesis Facultad de Arquitectura. USAC. Guatemala: (s.E.), 2013.

LÓPEZ MAYORGA, Leonel Armando. **Introducción al estudio del derecho I**. 8ª. ed. Guatemala: Ed. Lovi, 2011.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1994.

PEREIRA OROZCO, Alberto. **Nociones generales de derecho I**. 6ª. ed. Guatemala: Ed. Pereira, 2009.

Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. 23ª. ed. España: Ed. Real Academia Española, 2014.

RENDON HUERTAS, Teresita. **Derecho municipal**. 1ª. ed. México. Ed. UNAM. 2002.

VILLAGRAN KRAMER, Francisco. **Estudios de ciencia política y otros ensayos**. Guatemala: Ed. Serví prensa, 1979.

#### **Legislación:**

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



**Ley Electoral y de Partidos Políticos.** Asamblea Nacional Constituyente 1986  
Decreto 1-85, 1986.

**Convenio 169, Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,** Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 7 de junio de 1989.

**Código de Salud.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 90-97, 1997.

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

**Código Penal.** Congreso de la República de Guatemala. Decreto 17-73, 1973.

**Código Tributario.** Congreso de la República de Guatemala. Decreto 6-91, 1991.

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

**Ley de lo Contencioso Administrativo.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 119-96, 1996.

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

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

**Ley General de Descentralización.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 14-2002, 2003.

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



**Reglamento de la Ley de Descentralización.** Presidencia de la República de  
Guatemala. Acuerdo Gubernativo 312-20002, 2002.