

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"EFECTOS JURÍDICOS DE LA REGULACIÓN MÍNIMA MUNICIPAL URBANA
PARA EL CRECIMIENTO TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE QUETZALTENANGO."
TESIS DE GRADO

CHRISTIAN DENISSE MOLINA CALDERON
CARNET 20289-05

QUETZALTENANGO, OCTUBRE DE 2020
CAMPUS DE QUETZALTENANGO

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"EFECTOS JURÍDICOS DE LA REGULACIÓN MÍNIMA MUNICIPAL URBANA
PARA EL CRECIMIENTO TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE QUETZALTENANGO."
TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

POR
CHRISTIAN DENISSE MOLINA CALDERON

PREVIO A CONFERÍRSELE
EL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

QUETZALTENANGO, OCTUBRE DE 2020
CAMPUS DE QUETZALTENANGO

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. MARCO TULLIO MARTÍNEZ SALAZAR, S. J.
VICERRECTORA ACADÉMICA: MGTR. LESBIA CAROLINA ROCA RUANO
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: LIC. JOSÉ ALEJANDRO ARÉVALO ALBUREZ
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. LUIS CARLOS TORO HILTON, S. J.
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: MGTR. JOSÉ FEDERICO LINARES MARTÍNEZ
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

DECANO: DR. HUGO ROLANDO ESCOBAR MENALDO
VICEDECANA: MGTR. HELENA CAROLINA MACHADO CARBALLO
SECRETARIO: LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN
LIC. THULY ROSMARY JACOBS RODRÍGUEZ

TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN
LIC. EDGAR ALFREDO ORTIZ LÓPEZ

AUTORIDADES DEL CAMPUS DE QUETZALTENANGO

DIRECTOR DE CAMPUS:	P. MYNOR RODOLFO PINTO SOLIS, S.J.
SUBDIRECTORA ACADÉMICA:	MGTR. NIVIA DEL ROSARIO CALDERÓN
SUBDIRECTORA DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA:	MGTR. MAGALY MARIA SAENZ GUTIERREZ
SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO:	MGTR. ALBERTO AXT RODRÍGUEZ
SUBDIRECTOR DE GESTIÓN GENERAL:	MGTR. CÉSAR RICARDO BARRERA LÓPEZ

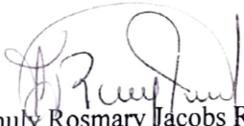
Quetzaltenango, 29 de marzo de 2011.

Licda. Claudia Caballeros.
Coordinadora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
Universidad Rafael Landívar.

Respetable Licenciada:

En forma atenta me dirijo a Usted, deseándole éxitos en sus labores diarias, el motivo de la presente es para informarle que en mi calidad de Asesora de Tesis de: **CHRISTIAN DENISSE MOLINA CALDERÓN**, con número de carné 2028905, en su Tesis Titulada **“Efectos jurídicos de la regulación mínima municipal urbana para el crecimiento territorial de la ciudad de Quetzaltenango”**, conforme lo investigado y trabajado por la tesista, considero aceptable que pueda continuar con el trámite correspondiente, emitiendo mi dictamen **FAVORABLE**.

Atentamente:


Licda. Thuly Rosmary Jacobs Rodríguez.
Abogada y Notario.
Colegiada: 5,508

LICENCIADA
Thuly Rosmary Jacobs Rodríguez
ABOGADA Y NOTARIO



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
No. 072361-2020

Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante CHRISTIAN DENISSE MOLINA CALDERON, Carnet 20289-05 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, del Campus de Quetzaltenango, que consta en el Acta No. 07342-2020 de fecha 30 de enero de 2020, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

"EFECTOS JURÍDICOS DE LA REGULACIÓN MÍNIMA MUNICIPAL URBANA
PARA EL CRECIMIENTO TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE QUETZALTENANGO."

Previo a conferírsele el grado académico de LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 6 días del mes de octubre del año 2020.



LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ, SECRETARIO
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar

DEDICATORIA

Dedicatoria A Dios

Por guiar mi camino en cada momento de mi vida y derramar sobre ella abundantes bendiciones, darme la oportunidad de crecer día con día, ser mi fiel compañero en mi camino en el sentido correcto.

A mi madre

Por todo su amor, apoyo y comprensión, por siempre estar a mi lado en cada paso de mi vida, en todo momento su amor ha sido incondicional hacia mí y mi familia, gracias por ser el pilar fundamental que permite que nuestra familia permanezca unida.

A mi padre

Por su apoyo, amor, comprensión, paciencia y esfuerzo, por siempre darme ánimo de seguir adelante. Porque siempre ha creído y nos ha apoyado, tanto a mi como a mi familia. Gracias por estar siempre atento a la familia.

A mi esposo e hijos

Por su amor, cariño, confianza y apoyo para poder llevar a cabo este paso importante en este largo camino. Porque siempre luchando juntos lograremos lo propuesto, velando siempre por nuestro bienestar y felicidad familiar.

Índice

	Pág.
Introducción.....	1
Capítulo I.....	3
1.1 Antecedentes	3
1.2 El Municipio	6
1.2.1 Definición de Municipio.....	6
1.2.2 Origen del significado de Municipio	9
1.2.3 Fines del Municipio.....	14
1.2.4 Servicios Públicos	15
1.2.5 Sistemas de Gobierno Municipal	20
1.2.6 Clases de Municipio	22
1.2.7 Administración municipal.....	23
1.2.8 Autonomía Municipal.....	25
1.2.9 Gobierno y Administración del Municipio.....	27
1.3 Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	28
1.3.1 Consejo Nacional, en todo el territorial nacional	28
1.3.2 Consejo Regional.	29
1.3.3 Consejo Departamental.....	30
1.3.4 Consejo Regional de Desarrollo Metropolitano.	30
1.3.5 Consejo Municipal, uno por cada municipio.....	30
1.3.6 Consejo Comunitario, uno por cada comunidad.	31
1.4 Mancomunidades de municipios.....	32
1.5 Ordenamiento u ordenación territorial.....	33
1.5.1 Concepto.....	33
1.5.2 Evolución del Ordenamiento Territorial en el Derecho.....	35
1.5.3 Objetivos del Ordenamiento territorial.....	36
1.5.4 Planificación	37
1.5.5 Zonificación	42
1.5.6 Planes de Ordenamiento Territorial.....	43
Capítulo II.....	46
2.1 Antecedentes.....	46

	Pág.
2.2 Urbanismo.....	50
2.2.1 Definición de Urbanismo	50
2.2.2 El Planeamiento Urbanístico	51
2.3 Normas urbanísticas	55
2.3.1 Análisis de la Ley de Parcelamientos Urbanos	55
2.3.2 Análisis de la Ley General de Descentralización	59
2.3.3 Análisis de Ley de Registro de Información Catastral.....	64
2.3.4 Análisis de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	71
2.3.5 Análisis del Código Municipal	76
2.4 Normas urbanísticas municipales	85
2.4.1 Ley preliminar de urbanismo	85
2.4.2 Plan Regulador del Desarrollo Urbano Rural del Área Metropolitana del Valle de Quetzaltenango.....	88
2.4.3 Reglamento del Centro Histórico del municipio de Quetzaltenango	96
Capítulo III	103
Conclusiones.....	110
Recomendaciones.....	111
Referencias	113
Anexos	117

Resumen

El crecimiento territorial de cualquier territorio debe ser planificado técnicamente a través de diferentes medios, tales como, los Planes de Ordenamiento Territorial y el urbanismo, los cuales van de la mano. La ciudad de Quetzaltenango, considerada la segunda ciudad mas importante de Guatemala, por su crecimiento tanto económico como demográfico, debe tener en cuenta la forma en que el crecimiento se lleva a cabo, es por ello que es indispensable la creación de un Plan Regulador en cada municipio del territorio nacional. Así también, las autoridades correspondientes crear una norma que regule tan importante tema a nivel nacional.

La Autoridad Municipal de la ciudad de Quetzaltenango autorizó en el año 1983 el primer Plan de Ordenamiento Territorial, sin embargo muchos de sus artículos se han convertido en inaplicables debido a que la actualidad del territorio es distinta y no se tomaron las previsiones necesarias. Debido a esto es importante la creación de un nuevo Plan. Para realizarlo deben considerarse la actualidad del territorio, las necesidades del municipio y de la población en general. Es de vital importancia reglamentar de nueva cuenta la forma de ordenamiento territorial para paliar las dificultades que se presentan.

Los diferentes sectores de la sociedad deben dar la atención debida a incluirse en el tema para ayudar a dar soluciones aplicables, reales y mantener con los pies en la tierra a la Autoridad Municipal.

Introducción

El presente estudio se realizó con el objeto de analizar los efectos jurídicos de la regulación mínima municipal urbana para el crecimiento de la ciudad de Quetzaltenango para el año 2010. Es de notar la importancia del Ordenamiento Territorial en todo municipio, la ciudad de Quetzaltenango no es la excepción, sobre todo por ser considerada la segunda ciudad más importante del país de Guatemala debido a su alto nivel de producción y desarrollo de la actividad comercial, industrial y educativa.

El desarrollo educativo que dicha ciudad posee marca el hecho de que el estudiantado no es solamente local, sino también de localidades vecinas, lo cual aumenta en gran medida la población y el territorio habitable. Dicha situación deja al descubierto algunos problemas de crecimiento territorial, los cuales deben ser manejados por las Autoridades Municipales a través de distintos medios.

En una ciudad en crecimiento se suelen utilizar los Planes de Ordenamiento Territorial para organizar eficazmente la forma de utilización del suelo, establecer las normas de construcción, las zonas de riesgo del territorio, las zonas de residencia y de industria. Todo ello con el objeto de emprender la construcción de una ciudad ordenada y organizada.

Para ello se debió establecer el concepto de Ordenamiento Territorial como aquella potestad que tiene la municipalidad de ordenar la forma de utilización del territorio, indicar lo que se puede realizar y en donde, de acuerdo a las condiciones naturales del suelo. Así también, lo relacionado a los Planes de Ordenamiento Territorial y Urbanismo.

Una vez llevados a términos dichos temas se realizó el estudio y análisis de las leyes existentes para la regulación de la planificación territorial del país y específicamente los de la ciudad de Quetzaltenango. En este punto, se estableció como la norma más importante y específica el Plan Regulador del Desarrollo Urbano Rural del Área Metropolitana del Valle de Quetzaltenango, creado por las Autoridades Municipales de dicha ciudad en el año 1983.

Sin embargo, se destacaron algunos problemas actuales que lastimosamente tal norma no previó en su totalidad. Por lo tanto, se insistió en la creación de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial que regule los problemas actuales del suelo de la ciudad, así como anticipar algunos otros que se puedan dar en el futuro.

De igual forma se estableció que en el país de Guatemala no existe una determinada forma de ordenamiento territorial, por medio de la realización de una entrevista a sujetos clave de las autoridades municipales y actores importantes dentro de la sociedad con amplios conocimientos en el tema.

A pesar de ser un tema nuevo para su exploración, existía una amplia gama de instrumentos para ser revisados y analizados, por lo que se estableció de vital importancia llevar a cabo un estudio concienzudo de los efectos jurídicos de la mínima regulación municipal urbana para el crecimiento de la ciudad de Quetzaltenango y otorgar algunas conclusiones y recomendaciones pertinentes al caso, para llevar a cabo un cambio positivo de rumbo de el crecimiento de dicha ciudad.

Capítulo I

Municipio y Ordenamiento Territorial

1.1 Antecedentes

Así como toda celebración importante tiene su día, el Día Mundial del Urbanismo no es la excepción. Dicho día es celebrado el ocho de noviembre, el cual, pasa desapercibido o en todo caso se queda como una simple evocación en la mayoría de los países latinoamericanos. Sobre todo en Guatemala, que dicho día nunca se celebra.

Se puede definir el urbanismo como “aquella disciplina que tiene como objeto el estudio de las ciudades y que desde una perspectiva más amplia tiene la responsabilidad de estudiar y ordenar los sistemas urbanos”.¹

El urbanismo debe ser de vital observancia para el ordenamiento de cualquier territorio que cumpla con los requisitos para poder ser llamada ciudad, tal como sucede con la ciudad de Quetzaltenango. Al ser ésta, la segunda ciudad más importante del país. Quetzaltenango es la tercera ciudad con mayor crecimiento comercial en Latinoamérica, progreso que va de la mano con el crecimiento inmobiliario. Dado el crecimiento desmedido, tanto comercial como inmobiliario, es imperante la necesidad de tener un plan de ordenamiento y crecimiento territorial, el cual no se lleva a cabo en esta ciudad. Debido a esto es de reconocer el buen trabajo de las empresas inmobiliarias pues generan beneficios para muchos en cuanto a la urbanización de determinado territorio.

Ya que el desorden en el crecimiento territorial de Quetzaltenango es tan alto, y su planificación casi nula, el crecimiento del territorio alcanza a los municipios de Salcajá, Olinstepeque y La Esperanza.

¹ El Quetzalteco, Editorial, “Urbanismo está desatendido”, Guatemala, 2009, <http://www.elquetzalteco.com.gt/08.11.2008/?q=node/351/print>, Fecha de consulta: 14/06/2010

Sin embargo, las autoridades municipales no ven tal desorden y alcance a otros municipios, aluden que todo está bien y ordenado. No obstante los problemas causados, las autoridades insisten que todo está bien, pero los planes de ordenamiento de la ciudad no existen pues el Ordenamiento Territorial no está debida y completamente regulado, pues no existen normas claras para ello.

Como se estableció antes es necesaria la creación de planificación territorial y urbana, para regular el crecimiento de la ciudad de una forma ordenada. Al respecto, en el dos mil ocho los estudiantes del décimo semestre de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Mesoamericana presentaron una propuesta de ordenamiento territorial de las zonas diez y once de la ciudad de Quetzaltenango. Dicha propuesta contrasta con el crecimiento desordenado que en aquel tiempo y el actual caracteriza a las zonas diez y once, así como el resto de la ciudad. Los estudiantes dan a conocer las ventajas y desventajas de dichos proyectos. Proyectos cuya visión es “descentralizar los servicios que se encuentran en ciertas zonas de la ciudad”.²

Dicha propuesta pone de manifiesto el desorden que vive actualmente la ciudad de Quetzaltenango en cuanto al crecimiento territorial, ya que las autoridades tienen una visión cerrada de las mismas y no existe un plan o un ordenamiento legal delimitado para realizarlo.

Al respecto, Colombia, en contraste con Guatemala y específicamente Quetzaltenango, regula en una ley específica (Ley 388 de 1997) lo relativo al ordenamiento territorial y al urbanismo en la ciudad. Dicha ley establece todas las directrices necesarias para dirigir y regular el ordenamiento territorial.

² El Quetzalteco, José Racancoj, “*Proyecto Urbanístico*”, Guatemala, 2008, <http://www.elquetzalteco.com.gt/30.09.2008/?q=node/315/print>. Fecha de consulta: 14/06/2010

El caso de Guatemala es opuesto al contexto colombiano, ya que en este país hay una serie de normas que establecen el Ordenamiento Territorial como un deber que algunos entes político-administrativos (municipios) y la sociedad civil organizada a través del sistema de Consejos de Desarrollo pueden desplegar, pero no existe una norma que obligue específicamente a los municipios y sus corporaciones para realizar planes de Ordenamiento Territorial, que explique las metodologías a utilizar. Desde el año 2004 la Secretaria General de Planificación SEGEPLAN, ha impulsado la realización de Planes Estratégicos Territoriales y Planes de Desarrollo Municipales, no obstante estos planes no tienen carácter de Ley, ni son vinculantes.³ A pesar de que este tipo de planes han sido importantes en realidad no se han impulsado tanto ni han tenido mayor avance.

Respecto al ordenamiento territorial se puede hablar de los antiguos Mayas, quienes elaboraban Planes de Ordenamiento Territorial, al hacer una relación del acondicionamiento territorial para el ordenamiento de un territorio desde la perspectiva de la Cosmovisión Maya, que toma en cuenta los elementos del espacio, del calendario maya, la distribución de las actividades humanas y la espiritualidad, los cuales buscan en conjunto el equilibrio del entorno con el ser humano.⁴

El pensamiento maya de su entorno y ordenación vinculan al hombre y su entorno como una unidad: ya que el objetivo del hombre es vivir en armonía y equilibrio con la naturaleza, no solamente forjar riqueza material. Ve una planificación a futuro, en armonía con su entorno, y deja de lado la mentalidad mercantilista y de corto plazo.

³ Giraldo Salgado, Ana María. *Análisis Comparativo de la Política Reciente de Ordenamiento Territorial entre Colombia y Guatemala (1997-2006): Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y la Planificación Estratégica Territorial (PET)*. Tesis de Ciencias Económicas. Universidad Rafael Landívar. Pag. 2.

⁴ Castillo Lepe, Edwin Alberto. *Cosmovisión Maya y su relación con el Acondicionamiento Territorial*. Tesis de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Rafael Landívar.

El Ordenamiento Territorial y la perspectiva de la Cosmovisión Maya, buscan el mismo fin, que es precisamente, un equilibrio entre el ser humano y su entorno, tratan de fusionar trabajo, relajación y tranquilidad en un todo. Ese todo y su ordenamiento debe estar regulado por normas claras y precisas que establezcan los Planes de Ordenamiento Territorial que son necesarios.

Salvador Rueda, al analizar los modelos de ciudad, establece que existen dos modelos contrastantes que denomina como “ciudad compacta” y “ciudad difusa”. Establece que “La tendencia actual de producir urbanización consiste en la implantación de usos y funciones en el territorio de un modo disperso, buscando la “compatibilidad” entre los usos y la mejor ubicación de las actividades económicas en las redes que el nuevo urbanismo va dibujando”.⁵

Un ejemplo claro de ciudad difusa, es la ciudad de Quetzaltenango, la cual ha crecido desordenadamente, sin separación de funciones ni delimitación de territorio para ciertas actividades. Lo cual nos deja muy lejos de una “ciudad compacta”. Ya que la administración edil en cada cambio de autoridades cambia la forma de trabajar y no existe un plan homogéneo a seguir, sin hacer cumplir las pocas normas de urbanización que existen actualmente.

1.2 El Municipio

1.2.1 Definición de Municipio

La palabra municipio proviene del latín *municipium*, “el municipio es, ante todo, una realidad sociológica, basada en relaciones de vecindad y en relaciones territorialmente estables de carácter económico y social.

⁵ Rueda, Salvador. *Modelos de ordenación del territorio más sostenibles*. España. 2002. Pag. 2

Es una persona jurídico-administrativa, una Administración pública, dotada de potestades para el ejercicio de sus funciones, para lo que goza por imperativo constitucional de “personalidad jurídica plena”. El municipio se justifica por constituir una entidad prestadora de servicios públicos, sometida al principio de legalidad y al de eficacia”⁶

Para Pérez Botija, “la familia se caracteriza porque descansa en la comunidad de sangre, y el Municipio, en las relaciones de vecindad. Es una realidad sociológica que se da en todas las épocas y edades, producto espontáneo de las condiciones demográficas y geográficas, sobre todo de la concentración de la población.”⁷

Pérez Botija entiende al municipio en cuanto a la espontaneidad de su creación, sin embargo, aunque surja naturalmente, primero el grupo de personas fue una aldea, luego pueblo, hasta llegar a municipio como tal, por lo tanto se hace necesario que desde su inicio tengan sus habitantes una visión de ordenamiento territorial del municipio que será. Todo ello con el objeto de tener el espacio poblacional ordenado no solo en cuanto al territorio sino también en cuanto a los servicios que han de necesitar en un futuro. Enfocándose en transmitir esas ideas a sus futuras autoridades, quienes deberán guiar sus funciones en cuanto a las necesidades propias de la población.

El municipio es “una célula democrática establecida por medio de elecciones con participación de núcleos familiares y poblaciones vecinales. Los municipios urbanos y rurales integran sistemas urbanos o rurales, de manera que no se conciben municipios aislados”.⁸

⁶ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. *Derecho Administrativo Español*. España. Editorial Porrúa. 2005. Pag. 117

⁷ García Oviedo, Carlos. Enrique Martínez Useros. *Derecho Administrativo*. España. E.I.S.A. 1968. Pag. 657

⁸ Castillo González, Jorge Mario. *Derecho Administrativo Guatemalteco*. Guatemala. 2006. Pag. 365.

La definición de Municipio en cuanto a su consideración sociológica, define al municipio como aquel creado previo al Estado debido a la necesidad existente entre una comunidad de familias, en el cual se busca satisfacer dichas necesidades por medio de un esfuerzo colectivo, siendo estas necesidades, por ejemplo, el abastecimiento de luz, agua potable, vivienda, limpieza, cultura, comunicaciones, sanidad, entre muchos otros.

Considerar sociológicamente al municipio entraña el reconocer que existe un espíritu municipal, con conciencia y sentimientos, a pesar del idealismo que se pudiera tener con respecto a esto. Es de notar que hoy en día, con la expansión masiva de la globalización, especialmente en los negocios, esta conciencia del espíritu municipal se ha perdido si no en su totalidad, en gran parte.

Puesto que lo que interesa es utilizar al municipio como un instrumento de expansión de los negocios del particular, es utilizado entonces, como mercado para adquirir bienes para su confort material y centro de contrataciones, que esperan cada vez sean mayores. Sin tomar conciencia los particulares de la pérdida de comunidad existente en nuestros días. Lo cual se refleja en un crecimiento desordenado del municipio, en el objeto de este estudio, de Quetzaltenango. Al velar solamente por los intereses personales de los particulares, sin interesarse por la sociedad en conjunto.

Fraga, Gabino, indica: “el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos en la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”⁹

⁹ Vendrell Tornabell, Montserrat y Hugo Haroldo, Calderón Morales. *Manual de Derecho Administrativo*. España-Guatemala. Universitat Autònoma de Barcelona. 2002. Pag. 152.

Ochoa Campos, Moisés, citado por Jorge Fernández Ruiz entiende el municipio como: la forma, natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular.¹⁰

El concepto proporcionado por el Código Municipal es: “la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.”

1.2.2 Origen del significado de Municipio

El nombre municipio se deriva de Roma, por lo tanto se utilizó en aquellos lugares conquistados por ellos como acción civilizadora. Ya sea con el nombre de municipio o cualquier otro nombre, esta clase de organización ha existido siempre, en relación para cubrir necesidades derivadas de una vida común, así como los problemas emanados de la misma.

En Roma luego de las conquistas, establecieron las siguientes clases de ciudades en España:

- a) Libres: con una gran autonomía, conservaba el derecho a legislar, obligados a otorgar tributo a Roma.
- b) Estipendiarias: sometidas al pago de impuestos y a la acción del gobernador romano.
- c) Federadas: ciudades libres con imposiciones militares y fiscales, unidas a Roma por un pacto.

¹⁰ Fernández Ruiz, Jorge. *Diccionario de Derecho Administrativo*. México. Edit. Porrúa. 2003. Pag. 182.

- d) Colonias: circunscripciones fundadas por Roma, que gozaban en cierta medida de los derechos de los cives romano.

- e) Municipios: aquellos eran ciudades libres y federadas a las cuales Roma les concedía ciertos derechos de ciudadanía. Al contrario de las demás, sus habitantes gozaban de cierta ciudadanía. El pueblo congregado en asamblea designaba a sus representantes y gestores, como una organización popular. Ejerciendo las obligaciones derivadas de las actividades del municipio, se designaba a sus representantes, siendo estos:

Los ediles, encargados de la policía urbana y espectáculos públicos;

Los cuestores, magistrados de categoría inferior, encargados de la custodia y gestión del Tesoro municipal, así como ciertas funciones de vigilancia;

El censor, alto magistrado que formaba el censo y dirigía el servicio a la moralidad pública;

El defensor civitatis, magistrado de elección popular encargado de la defensa de los particulares.¹¹

En cuanto al origen del Municipio Guatemalteco, Díaz Vasconcelos refiere que el municipio, llamado Ayuntamiento en la época colonial, “tiene su origen en la voluntad y disposición del conquistador Don Pedro de Alvarado, quien actúa como teniente del gobernador Hernán Cortés. Por voluntad del conquistador se funda Santiago de los Caballeros sobre los restos de la ciudad indígena de Iximché, capital de los cakchiqueles, el 27 de julio de 1524. Cortés ordena a Pedro de Alvarado que en cada una de las villas que funde, deje dos alcaldes y cuatro regidores, cadeñeros y nombrados.”¹²

¹¹ García Oviedo, Carlos. Enrique Martínez Useros. *Op. Cit.* Pag. 659 a 661.

¹² Castillo González, Jorge Mario. *Op. Cit.* Pag. 366.

Se organiza entonces el gobierno civil en un campamento militar. Luego de designar a alcaldes y cadañeros, los mismos vecinos comienzan a elegir a sus autoridades municipales, para que en conjunto con éstos se realicen obras públicas por medio de la tributación de los vecinos.

El primer municipio, creado en 1527 fue en el Valle de Almolonga, integrado por el Alcalde, el Regidor, el Oficial de Hacienda, el Fiscal, el Escribano Real, el Escribano Público y el Pregonero. Dicho municipio ejerció tres funciones: organización territorial, recaudación de impuestos y control militar. Nótese la importancia otorgada a la organización territorial con el primer municipio creado, dado que sin dicha organización no habría sido posible ubicar las viviendas, el lugar de comercio, los servicios y demás. Situación la cual en la actualidad, no se le da tal nivel de importancia, ignorándose las razones de ello.

De acuerdo al Código Municipal el municipio tiene entonces los siguientes elementos:

- a) El territorio: Es decir, la circunscripción territorial del municipio, del cual forman parte las aldeas, caseríos, cantones, barrios, zonas, colonias, notificaciones, parcelamientos urbanos y agrarios, y en general, toda finca o inmueble existente en su jurisdicción municipal.

- b) La población: Esta compuesta por sus habitantes, que pueden ser vecinos (persona con residencia continua por mas de un año en el distrito municipal) y transeúntes (personas que se encuentran accidentalmente en un distrito municipal, teniendo su residencia en otro municipio). ¹³ Para que un determinado territorio pueda ser llamado formalmente un municipio debe contar con un número de diez mil habitantes. “La población municipal es el colectivo de personas que habitan en un termino municipal, siendo el criterio para la determinación de esta población el hecho de habitar, de forma fija o provisional en el termino municipal.”¹⁴
- c) La autoridad: que son el Alcalde, los concejales y los síndicos que constituyen el Concejo municipal.
- d) La comunidad organizada: organizaciones civiles, no lucrativas, que realizan los vecinos.
- e) La capacidad económica: Es decir, que la Municipalidad tenga una fuente de ingresos constante que garanticen el funcionamiento y el desarrollo de la autonomía financiera del municipio.
- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar
- g) El patrimonio del municipio.

El ejercicio del gobierno del municipio le corresponde con exclusividad al Concejo Municipal, velar por la integridad de su patrimonio, garantiza sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos.

¹³ Vendrell Tornabell, Montserrat y Hugo Haroldo, Calderón Morales. *Op. Cit.* Pag. 152.

¹⁴ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. *Op. Cit.* 2005. Pag. 117

Los elementos del municipio son tres los más importantes, se considera que el Código Municipal vigente enumera elementos del municipio los cuales son excesivos e innecesarios, ya que para la doctrina solo son los siguientes:

- a) Población: referida a los habitantes, vecinos, transeúntes. Es la población uno de los elementos mas importantes debido a que éstos, en poblaciones pequeñas crean relaciones de vecindad y en los municipios grandes, dichas relaciones se pierden pero se mantienen de cierta manera en barrios y colonias por medio de asociaciones de vecinos.
- b) Territorio: definido como el espacio físico donde residen y tienen su domicilio los vecinos, habitantes y transeúntes.
- c) Autonomía: “es la autoridad legítima que al ser electa por los vecinos, administra el municipio y dispone de los ingresos y recursos destinados al debido cumplimiento de los fines municipales. La legitimidad de la autoridad municipalista, se basa en el sistema de elecciones que suprime el nombramiento. Si faltara algún elemento doctrinario, el municipio se considera jurídicamente inexistente.”¹⁵

Para el autor Jorge Mario Castillo González, existe una gran divergencia entre el artículo 254 de la Constitución Política y el artículo 8 del Código Municipal, ya que al existir tantos elementos dentro del último artículo citado, se hace notoria la autoridad municipal dividida entre Concejo Municipal y las autoridades municipales, cuando la autoridad legítima constitucional le fue otorgada al Concejo Municipal por mandato constitucional. Dicha división quebranta de alguna manera la autoridad constitucional del Concejo Municipal, opina el citado autor.

¹⁵ Castillo González, Jorge Mario. *Op. Cit.* Pag. 369.

Así también, es de notar la ausencia del elemento autonomía dentro de los elementos enumerados por el Código Municipal en su artículo 8. Elemento que no debería faltar debido a su importancia en cualquier organización municipal. Por los fines que reviste dicha organización y la forma de cumplimiento de dichos fines se hace confuso los elementos que debe tener un Municipio para ser Municipio, no determina el artículo mencionado qué elementos son necesarios y cuáles no, o si son todos necesarios para conformar un Municipio.

1.2.3 Fines del Municipio

El Código Municipal no establece claramente los fines del municipio, sin embargo, la doctrina complementa la falta de ellos enumerando los siguientes:

- a) Urbanismo
- b) Recolección de Basura
- c) Limpieza y barrido de calles
- d) Servicio de agua potable
- e) Transporte urbano
- f) Drenajes
- g) Colectores
- h) Mercados
- i) Cualquier otro servicio público, de beneficio para los vecinos y que satisfaga necesidades propias de la comunidad.

Se puede concluir entonces que el conjunto de estos fines, conforman uno solo: la prestación de servicios públicos.

1.2.4 Servicios Públicos

Servicios públicos, definido como “una actividad pública, privada, y pública/privada, pero, en cualquiera de estas situaciones, debe realizar el bien común o interés público.”¹⁶ Lo que se busca siempre al prestar y procurar un servicio público, es el bien común, de todos los habitantes de un territorio, satisfaciendo necesidades básicas de cada habitante.

Puede definirse al servicio público como “Un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de necesidades públicas.”¹⁷ El servicio público está regulado por el Derecho Público, específicamente del Derecho Administrativo. Se establece como encargado de velar por el cumplimiento de la prestación de servicios públicos a la autoridad municipal correspondiente, quien además, puede realizar concesiones para determinados servicios.

El ciudadano cuenta entonces, con una serie de derechos, tales como, el derecho a la creación y mantenimiento del servicio, así como, el derecho de uso y disfrute.

1.2.4.1 Elementos de los Servicios Públicos:

a) Servicio Técnico: Es decir, que en todo servicio público debe existir una técnica, otorgar el servicio de la mejor forma posible al seguir un procedimiento y el protocolo debido para obtener un efecto determinado.

b) Prestar el servicio al público: Prestar los servicios a todos los habitantes de la república, en condición de igualdad.

¹⁶ Castillo González, Jorge Mario. *Op. Cit.*. Pag. 388.

¹⁷ Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho Administrativo I*. Guatemala. 1996. Pag. 202.

c) Servicio regular y continuo: Se refiere a que el servicio debe tener normas bien definidas para su funcionamiento y ofrecer los servicios de forma permanente sin interrupciones.

d) Satisfacer una necesidad pública: El servicio que se ofrece debe de atender una necesidad de interés general.

e) Organización pública: Es decir, existe todo un grupo de autoridades, funcionarios, agentes y que representan el poder y organizan el servicio público.

1.2.4.2 Características de los servicios públicos

La mayoría de autores reconocen como características esenciales, las siguientes:

a) Generalidad: Lo cual implica que todos los habitantes del Estado tienen derecho de hacer uso de los servicios públicos.

b) Uniformidad o Igualdad: Igualdad en la prestación del servicio, dado que ante la ley, todos los habitantes son iguales, al igual que las tarifas que deben ofrecerse a los usuarios.

c) Regularidad: Todo servicio público debe ser prestado a las normas o reglamentos que rijan dicha prestación y jamás arbitrariamente.

d) Continuidad: El servicio público debe ser sin interrupciones, por lo cual el servicio no se debe detener, sino ser prestado de forma continua.

e) Obligatoriedad: Ya que el Estado tiene la obligación de prestar y garantizar los servicios públicos, sin existir posibilidad de negar dicha prestación.

Tanto en la Constitución Política como en el Código Municipal se establece la descentralización y la autonomía del Municipio, la Constitución Política en su artículo 134. Así también, en su artículo 100 se establece que el Estado reconoce y garantiza el derecho, la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación, instituyéndose como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria.

1.2.4.3 Reglas de los servicios públicos:

Al ser la prestación de servicios públicos el fin primordial y englobado de todo Municipio se hace indispensable tomar en cuenta las reglas de los servicios públicos, las cuales deben ser de carácter general, común y de aplicación obligatoria, las cuales dependen de políticas, planes y programas de cada servicio público. Existen cuatro reglas de los servicios públicos¹⁸:

a) Regla de la Continuidad

Es la prestación de servicios sin interrupción, al ser siempre incesante para no afectar a la colectividad en la satisfacción de una actividad considerada necesaria e imperiosa para los habitantes de un Estado, departamento o municipio.

Deben cumplirse varias normas: a) El funcionamiento del servicio público debe ser puntual y regular, por ejemplo a horarios de atención accesibles al usuario; b) Se considerará ilegal la interrupción de un servicio público, excepto en casos de fuerza mayor o excepcionales, lo cual otorga al usuario el derecho de demandar indemnización por daños perjuicios; c) Quien otorgue el servicio se obliga a proporcionarlo aunque le resulte en pérdidas y sufra déficit; y d) La continuidad es la base de la prohibición de huelga en los servicios públicos.

¹⁸ Castillo González, Jorge Mario. *Op. Cit.* Pag. 389.

b) Regla de la Igualdad

Dicha regla está basada en el artículo 4 de la Constitución Política, por lo que todas las personas deben recibir la prestación de servicios públicos en igualdad de condiciones, lo que no impide establecer categorías de usuarios siempre que se les mantenga en estricta igualdad a todos los que están en la misma situación. El Código Municipal, sin embargo, no se refiere a esta regla.

c) Regla de la Adaptación

El servicio público puede modificarse siempre y cuando sea para el bien común de la comunidad. La regla justifica el racionamiento de la prestación sin responsabilidad para el titular del servicio. El Código Municipal en su artículo 72 habla indirectamente de esta regla al afirmar la competencia de la Municipalidad para mejorar los servicios, al interpretar la palabra mejorar como “adaptar” el servicio.

d) Regla de la Generalidad

Cuando se habla de generalidad, se habla de una prestación para todos los habitantes, sin excepción, del Estado, del departamento o del Municipio, siempre y cuando cumplan con los requisitos reglamentarios.

e) Clasificación de las Necesidades

Para realizar una clasificación de los servicios públicos que se deben proveer, se realiza una clasificación de necesidades de la población para priorizar los servicios públicos que ha de ofrecer el gobierno Municipal, es por ello que cada Municipio conforme a sus necesidades puede ir realizando su propia clasificación o tomar en cuenta la clasificación de Montaño siguiente.

Para Montaño las necesidades se pueden clasificar en siete grupos:

a) Necesidades Básicas:

Educación, vivienda, agua potable. Necesidades habitacionales: referidas a planificación y zonificación.

b) Necesidades Habitacionales:

Referidas a planificación y zonificación, velar por una adecuada reglamentación de construcciones, alcantarillado, banquetas y pavimentos, nomenclatura de calles, reglamentación de ruidos molestos, entre otros.

c) Necesidades Educativas:

Construcción de centros educativos como escuelas, así como su sostenimiento y velar por una adecuada enseñanza.

d) Necesidades Sanitarias:

Velar por que existan hospitales, centros de salud, hospicios, manicomios, guarderías infantiles, baños, barberías, hoteles, casas de huéspedes; rastros, mercados, cementerios, lavaderos públicos; así como el control de bebidas embriagantes.

e) Necesidades de Seguridad:

Vigilancia policiaca, centros de reclusión, bomberos, administración de justicia y todos aquellos servicios que propicien y mantengan la seguridad.

f) Necesidades Económicas

Todo lo referente a licencias comerciales, control de vendedores y artesanos ambulantes, control de venta en mercados, horarios comerciales.

g) Necesidades Sociales, culturales y deportivas

Mantener lugares recreacionales sociales, culturales y deportivos, así como edificios públicos, obras públicas, ampliación y ornato de vías públicas, reglamentación de espectáculos públicos, entre otros.

A pesar de que el Concejo Municipal de un Municipio desee proveer de todos los servicios públicos según las necesidades de la población, la mayor parte del tiempo no puede realizarlo todo, por falta de recursos, de planeamiento o por algún otro motivo, el Gobierno Municipal o Estatal suele recurrir a la concesión, por medio de traslados presupuestarios, donaciones, garantías, subsidios. Incluso algunos servicios públicos de alta rentabilidad, por ejemplo, el cobro de la energía eléctrica, se traslada a los particulares.

Es obligación, entonces, del Estado, departamento o Municipio, velar por reglamentar, supervisar y fiscalizar las actividades de los particulares. Si renuncia a esta obligación, renunciaría a velar por el bien común e interés público. Situación la cual en el caso particular guatemalteco, tanto la telefonía como la energía eléctrica tiene la tarifa más alta a nivel latinoamericano, debido a este tipo de concesiones sin conciencia.

Respecto a este punto se realizará un análisis del Código Municipal, mas adelante.

1.2.5 Sistemas de Gobierno Municipal

Puede clasificarse por razón de su origen y por razón de sus facultades.

1.2.5.1 Por razón de su origen se dividen en:

a) Sistema de Democracia directa:

Es aquel sistema en el cual la administración le corresponde a los vecinos por medio de asambleas, para tratar aquellos problemas sencillos que se dan en micromunicipios, con poca densidad de población. No se requiere de competencias especializadas para la resolución de algún conflicto. Hace innecesaria la realización de elecciones por sufragio popular. Es por lo tanto un sistema sencillo por su método de fácil solución de conflictos, debido a la poca población del municipio, sin embargo obsoleto en la actualidad guatemalteca, dada la existencia de leyes que obligan a la realización de elecciones populares

b) Sistema de Democracia Representativa

En éste la asamblea, constituida por los vecinos, en virtud del sufragio designa ciertos órganos para realizar la administración del municipio. Éste sistema aunque más completo que el anterior, no consigue abarcar lo suficiente como para poder ser una administración eficiente en nuestros tiempos.

1.2.5.2 Por razón de de la distribución de sus facultades:

a) Sistema democrático colegial:

Sistema del gobierno inglés en el cual los vecinos por medio de sufragio popular designan a los funcionarios que conformarán el Ayuntamiento o Concejo municipal, como órgano de representación, es por lo tanto el depositario de la soberanía local. Quien preside y representa al Concejo municipal es el Alcalde, quien es considerado dignatario, designado por el Concejo, por lo tanto no tiene gran autoridad legal. “Su superioridad es más de dignidad que de verdadero poder”¹⁹. La administración del municipio es realizada mediante comisiones especializadas, integradas por vocales del Concejo, que trabaja bajo la dirección del Concejo Municipal.

b) Sistema democrático de separación de poderes

¹⁹ Garcia Oviedo, Carlos. Enrique Martinez Useros. *Op. Cit.* Pag. 675

De legislación francesa, el Concejo Municipal es conformado por el Alcalde, adjuntos y simples consejeros, elegidos por elecciones populares. El órgano ejecutivo es constituido por el alcalde y los adjuntos. Al contrario que en el sistema inglés, el Alcalde no solamente representa al Concejo, sino que tiene funciones específicas.

c) Sistema autoritario

De origen alemán, dada su tradición de tomar las acciones ordenadas desde arriba, desde la burocracia especializada. El Gobierno municipal tiene entonces los siguientes elementos: a) el Concejo: como conjunto deliberante, designado por sufragio; b) el Magistrat; y c) Burgomaestre (Alcalde), quien tenía la autoridad ejecutiva y por lo tanto una gran autoridad.

1.2.6 Clases de Municipio

Los municipios se han clasificado según su evolución industrial y comercial, en cuanto a la densidad de población. Por lo tanto el municipio puede ser:

a) Rural:

“Aglomeración superfamiliar, diseminada, consagrada preferentemente, si no exclusivamente, a la vida pastoril o agrícola. Dominan en él las fuerzas de la naturaleza.”²⁰

b) Urbano

“Es el municipio denso, de vida rica y compleja, orientado, predominantemente en el desenvolvimiento de las fuerzas del espíritu. Su característica general suele ser el constituir una aglomeración industrial.”²¹

²⁰ *Ibid.* Pag. 685

²¹ *Loc Cit.*

1.2.7 Administración municipal

La función administrativa puede ser definida como “la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo”²². Realiza dicha función administrativa al observar el principio de legalidad consistente en tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada.

Administración en general, significa ordenar, organizar y acomodar un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin o un objetivo.

La administración pública es la forma de denominar la organización que el Estado lleva a cabo en todas las actividades estatales, y regulado por la Constitución Política de la República de Guatemala y otros ordenamientos legales.

Dromi, J. Roberto, citado por Hugo Haroldo Calderón Morales, refiere: “Se entiende por organización administrativa El Estado, como entidad abstracta, al igual que toda otra institución jurídica, del factor humano, que dinamiza la acción del ente y lo pone en movimiento invistiendo la calidad de órgano.

La organización es el fenómeno por el cual las personas físicas asumen una posición dentro de las entidades abstractas y le permiten a éstas vitalizar y concretar la actuación de la Administración”

²² Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México. Editorial Porrúa, S. A. 1987. Pag. 53

Estas entidades abstractas adquieren poderes jurídicos a través de la norma positiva (constitucional, legal o reglamentaria) que proyecta dichas potestades dentro de cierto espacio territorial o ámbito funcional al dotar así al ente de la competencia necesaria para actuar dentro de ciertos límites. La diversidad de órganos con atribuciones y competencias diferentes tienden a lograr una mas eficiente realización de los cometidos, una mayor garantía para los terceros y una precisa determinación de las responsabilidades.²³

La división administrativa del territorio de la República de Guatemala se divide para su administración en departamentos y estos en municipios, según lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo doscientos veinticuatro. Mediante una administración descentralizada el Estado otorga autonomía municipal en base al artículo doscientos cincuenta y tres de la Constitución Política de la República de Guatemala, confiriéndole a todo municipio las siguientes funciones:

- a) Elegir 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.

Agrega también que para los efectos correspondientes de lo anterior el municipio emitirá las ordenanzas y los reglamentos respectivos.

La Constitución Política de la República de Guatemala, no le da mucha importancia a la regulación del municipio, al menos no tanto como al Estado y el Departamento, sin embargo indica lo siguiente:

²³ Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Op. Cit.* Pag. 105

- a) El gobierno municipal será ejercido por un Concejo Municipal, integrado por el Alcalde, los síndicos y los concejales. Art. 254.
- b) Determina el sufragio universal en la elección de los electos locales.
- c) La suficiencia financiera para cumplir los fines propios de los municipios. Art. 255.

Por último, los artículos 258 al 262 instauran una serie de principios generales de garantías para el ejercicio de las funciones del Alcalde y bienes municipales, así como la creación de Juzgados de Asuntos Municipales y de un cuerpo de policía local, para asegurar el cumplimiento de las decisiones municipales, aunque sin establecer las competencias y funciones precisas que deban ejercer los municipios.

La Constitución se limita a referir como gastos destacados del municipio, los programas y proyectos de educación, salud preventiva, servicios públicos y obras de infraestructura que mejoren la calidad de vida de los habitantes, pero sin aclarar que dichas materias son de competencia municipal u obligaciones mínimas de los municipios, que puedan exigir sus ciudadanos.

Tal como planes de ordenamiento territorial en base a principios de urbanización que permitan el desarrollo de un municipio ordenado y equilibrado. Razón por la cual pocos son los municipios que se han preocupado para la realización y actualización de estos planes municipales.

1.2.8 Autonomía Municipal

Hugo Calderón dice, que ente autónomo es aquel que tiene sus propias leyes y se rige por ellas, se considera como una facultad de actuar en forma independiente y tiene la facultad de darse sus propias instituciones que lo regirán, se autofinancian, sin necesidad de recurrir al Presupuesto General del Estado.²⁴

²⁴ Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Op. Cit.* Pag. 127.

“En la doctrina del derecho administrativo la autonomía administrativa se utiliza para definir la posición de los municipios frente a los gobiernos de los estados o para la que guardan frente a los órganos de la administración centralizada los órganos descentralizados por servicio.”²⁵

La Constitución Política de la República de Guatemala, como se mencionó antes, le otorga al municipio total autonomía. La cual toma mas fuerza en el Código Municipal el cual establece el ámbito de la misma.

Por lo tanto, además del presupuesto otorgado por el Estado, la municipalidad obtiene sus propios recursos y los administra según las necesidades de sus habitantes, o en teoría así debería ser.

El artículo tres del referido Código, reza: “El municipio 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 para el cumplimiento de los fines que le son inherentes”.

Al desglosar cada una de las funciones se pueden observar dos que son de especial interés para el presente trabajo: Primera, la atención del ordenamiento territorial de su jurisdicción, en el sentido de ordenar la división del territorio municipal con fines administrativos; y Segunda, la atención de los fines propios municipales, entre los cuales cabe mencionar, el urbanismo, la recolección de basura, limpieza y barrido de mercados, servicio de agua potable, transporte urbano, drenajes, colectores, mercados, transporte, entre muchos otros.

Al respecto de los fines del gobierno municipal se hablará a continuación.

²⁵ Fernández Ruiz, Jorge. *Op. Cit.* Pag. 26

1.2.9 Gobierno y Administración del Municipio

El gobierno municipal le corresponde exclusivamente a la corporación municipal, quien se encarga de las deliberaciones y decisiones del gobierno y administración del patrimonio e intereses de su municipio. La Constitución Política encomendó el Gobierno Municipal al Concejo Municipal, por medio del artículo 254. El Concejo se integra por el alcalde, los síndicos, y los concejales, que son electos por medio de sufragio universal, por un periodo de cuatro años con posibilidad de reelección.

Al respecto, en el artículo 35 del Código Municipal, reformado por el Decreto Número 22-2010 se detalla una lista de las competencias del Concejo Municipal, artículo que será discutido en su oportunidad.

El Decreto número 22-2010, las Reformas al Código Municipal establece, en su artículo cuarenta y seis, reforma el artículo ciento cuarenta y dos, bajo el capítulo de Ordenamiento territorial y desarrollo integral, establece que “las municipalidades son las encargadas de formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de sus municipios, y por consiguiente, les corresponde la función de proyectar, realizar y reglamentar la planeación, proyección, ejecución y control urbanísticos, así como la preservación y mejoramiento del entorno y el ornato.”

Para realizar cualquier tipo de desarrollo urbano, el Estado o sus entidades o instituciones autónomas, o personas individuales o jurídicas calificadas para ello, ya sean lotificaciones, parcelamientos, urbanizaciones, etc., deberán contar con la aprobación y autorización de la municipalidad en cuya circunscripción se localicen. Dicha aprobación se traducirá en una licencia o autorización municipal de urbanización, que deberá cumplir con el mínimo de servicios públicos siguientes:

a) Vías, avenidas, calles, camellones y aceras de las dimensiones, seguridades y calidades adecuadas, según su naturaleza.

b) Agua potable y sus correspondientes instalaciones, equipos y red de distribución.

c) Energía eléctrica, alumbrado público y domiciliar.

d) Alcantarillado y drenajes generales y conexiones domiciliarias.

e) Áreas recreativas y deportivas, escuelas, mercados, terminales de transporte y de pasajeros, y centros de salud, cuando aplique.

1.3 Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es una forma en la que el gobierno de Guatemala lleva a cabo la Descentralización, es decir, el acto por el cual se dota de independencia “en cuanto a funciones de carácter técnico a los órganos y entidades de la Administración Pública, sin perderse el control por parte de la administración centralizada”²⁶.

El sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es una estructura creada para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas, solución y ejecución de programas y proyectos de desarrollo. La legislación guatemalteca ha creado los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural dividiéndolos en:

1.3.1 Consejo Nacional, en todo el territorial nacional.

Se encuentra regulado en el artículo 225 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que indica: “Para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el Presidente de la República. Este Consejo tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.”

²⁶ Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho Administrativo Guatemalteco II*. Guatemala. 2000. Pag. 107.

Su propósito fundamental es crear vías en el proceso de Desarrollo Nacional, mediante políticas de desarrollo urbano y rural y de ordenamiento territorial, poner en movimiento la organización de la Administración Pública entre los Sectores Público y Privado.

1.3.2 Consejo Regional.

Uno por cada región, se encuentra regulado dentro del artículo 226 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual reza: “Las regiones que conforme la Ley se establezcan, contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que conformen la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y por los representantes de las entidades públicas y privadas que la ley establezca.” Su propósito es promover y coordinar el proceso de desarrollo de determinada región. Debido a que en Guatemala existen ocho regiones, éstas son:

- a) Región I o Metropolitana, compuesta por el departamento de Guatemala.
- b) Región II o Norte, compuesta por los departamentos de Alta Verapaz y Baja Verapaz
- c) Región III o Nororiental, compuesta por los departamentos de Chiquimula, El Progreso, Izabal y Zacapa.
- d) Región IV o Suroriental, compuesta por los departamentos de Jalapa, Jutiapa y Santa Rosa.
- e) Región V o Central, compuesta por los departamentos de Chimaltenango, Escuintla y Sacatepéquez.

- f) Región VI o Suroccidental, compuesta por los departamentos de Retalhuleu, San Marcos, Sololá, Suchitepéquez, Totonicapán y Quetzaltenango.
- g) Región VII o Noroccidental, compuesta por los departamentos de Huehuetenango y Quiché.
- h) Región VIII o Petén.

1.3.3 Consejo Departamental

Solamente en los departamentos de la República. Está regulado en el artículo 228 de la Constitución de la República, el cual reza: “En cada Departamento habrá un Consejo Departamental que presidirá el Gobernador; estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores públicos y privados organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.” Está encargado de promover y coordinar el proceso de desarrollo del Departamento.

1.3.4 Consejo Regional de Desarrollo Metropolitano.

Dirigido a la ciudad capital y su área de influencia urbana.

1.3.5 Consejo Municipal, uno por cada municipio.

Su propósito es lograr el desarrollo del municipio mediante una ejecución de planes y programas con la participación permanente y organizada de la población y de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

1.3.6 Consejo Comunitario, uno por cada comunidad.

Al respecto algunos analistas consideran que estos consejos serán derogados en algún momento debido a su inconstitucionalidad y duplicidad de funciones con los consejos municipales, ya que existe el problema de que en un solo departamento pueden existir no menos de 200 comunidades, al ocasionar una cantidad desproporcionada de Consejos comunitarios; o que incluso no existan comunidades en algunos departamentos, lo que pueda crear una organización municipal ficticia y discriminatoria.

Se debe observar que al ponerse en práctica los consejos de desarrollo se vuelven demasiado burocráticos y corruptos, debido a la dependencia funcional presupuestaria hacia el Gobierno central, situación de la cual se ampliará mas adelante en el análisis de dicha ley.

Para el autor Jorge Mario Castillo González, el antecedente a los Consejos de Desarrollo fueron las Coordinadoras Interinstitucionales, las cuales fueron establecidas y organizadas por la dictadura militar, con una doble función: “el apoderamiento y control de las poblaciones con fines político/militares y el desarrollo socio/económico del área rural. Se crearon las Coordinadoras Interinstitucionales por medio del Acuerdo Gubernativo número 772-83.

Dichas coordinadoras tenían una función como organizaciones paramilitares al servicio de la dictadura militar, cumpliendo formalmente funciones de seguridad nacional y desarrollo comunitario pero materialmente, en materia de seguridad nacional, se apoderaron de la población civil y cumplieron actividades de control y exterminio masivo de comunidades enteras en el área rural de Guatemala.

En materia de desarrollo social y económico, las coordinadoras fracasaron como consecuencia de que no resolvieron ningún problema socio económico ni plantearon algún plan nacional de desarrollo, y por el contrario su infuncionalidad permitió la profundización de los males endémicos de Guatemala: pobreza, hambre, desempleo, enfermedades, marginación y explotación de las poblaciones del área rural.”²⁷

1.4 Mancomunidades de municipios

Las mancomunidades son entidades locales con personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos integradas por municipios asociados voluntariamente para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.²⁸

Para el Código Municipal, en su artículo cuarenta y nueve reza: las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios con personalidad jurídica, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la ley, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias.

El artículo cincuenta del mismo cuerpo legal continúa diciendo, cuentan con personalidad jurídica, se rigen por estatutos propios por lo que tienen derecho de asociarse con otros.

²⁷ Castillo González, Jorge Mario. *Op. Cit.*. Pag. 356.

²⁸ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. *Op. Cit.*. Pag. 120 y 121.

La ciudad de Quetzaltenango pertenece a la Mancomunidad Metrópoli de los Altos, la cual fue constituida legalmente el veinticinco de septiembre de dos mil cinco. Integrada por los Concejos Municipales de los municipios de La Esperanza, Salcajá, Zunil, San Juan Ostuncalco, Sibilia, San Carlos Sija y Quetzaltenango, municipios del departamento del mismo nombre; además de los municipios Totonicapán y San Andrés Xecul, del departamento de Totonicapán.

“La mancomunidad tiene como fundamentos los principios de igualdad, solidaridad, interés común y voluntad política para propiciar de manera ordenada, participativa y sistemática la planificación, gestión y construcción del desarrollo económico y social”.²⁹

1.5 Ordenamiento u ordenación territorial

1.5.1 Concepto

La denominación de ordenamiento territorial se ha debatido entre dos denominaciones: ordenamiento territorial u ordenación territorial, debido a la similitud entre ambas. El Diccionario de la Real Academia Española define Ordenación como: acción y efecto de ordenar u ordenarse; y al Ordenamiento como: Acción y efecto de ordenar. En el presente estudio se utilizarán indistintamente.

²⁹ Mancomunidad Metrópoli de los Altos. Bits Creativos. Presentación Institucional. Guatemala. 2008. <http://www.metropolidelosalto.org/portada/presentacion.htm>. Fecha de consulta: 06/01/2011

“El ordenamiento territorial es la facultad que permite a la municipalidad ordenar o controlar la forma cómo se utiliza el territorio. La municipalidad indica qué cosas se pueden hacer en cada parte del municipio, de acuerdo a las condiciones naturales y la vocación del suelo. Por ejemplo, en una zona de derrumbes no se puede autorizar una colonia o en un lugar donde hay nacimientos de agua no se puede autorizar que se corten los árboles para sembrar maíz. Esto se llama regular o controlar el uso del suelo.”³⁰

El concepto de mayor aceptación es el otorgado por la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1986, la cual define al Ordenamiento territorial y establece que: “Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según su concepto rector”.

La ley 388 de 1997 de Colombia define al ordenamiento territorial como: “un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”³¹

Claudius Petit, especialista francés (1950), define el Ordenamiento Territorial como: “La búsqueda en el ámbito geográfico de la mejor repartición de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas.”³²

³⁰ Fundación Centroamericana de Desarrollo. Fundación Soros. *La Descentralización en Guatemala*. Guatemala. 2002.

³¹ Alcaldía de Bogota. Alcaldía de Bogota. Ley 388. Colombia. 1997. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339#FichaDocumento>. Fecha de consulta: 25/06/2010

³² Scripta Nova. Massiris Cabeza, A. “Ordenación del Territorio en America Latina”. Colombia. 2002. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>. Fecha de consulta: 25/06/2010.

La ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de Venezuela, define la Ordenación del Territorio como la “regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr armonía entre el mayor bienestar de la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales el desarrollo integral.”³³

Luego de estas definiciones, se puede decir que el Ordenamiento Territorial se define como: Las políticas públicas de repartición de territorio, que busca un desarrollo equilibrado del territorio y la población que habita en el mismo, de una forma ordenada, en base a las normas jurídicas que lo rigen y lo regulen.

1.5.2 Evolución del Ordenamiento Territorial en el Derecho

A lo largo de la historia el Ordenamiento Territorial, de la mano con el Urbanismo, han sido de gran importancia para el desarrollo de toda sociedad. Los Mayas, ordenaban el territorio de forma que no perdiera el equilibrio con la naturaleza, respetando siempre el orden natural de las cosas. Sin embargo, en Europa, no es sino hasta el siglo XIX, con la Revolución Industrial y la identificación de los centros urbanos como centros de producción, el crecimiento demográfico y los anhelos de la población de mejorar su calidad de vida.

Posteriormente, luego de la Segunda Guerra Mundial y los devastadores efectos en las ciudades, la reconstrucción de las mismas y la construcción de nuevas ciudades tomaron un rumbo diferente con respecto al ordenamiento territorial, realizándolo en un tiempo récord.³⁴

³³ Gobierno en línea. Gaceta de la Republica de Venezuela. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Venezuela. 1983. <http://www.gobiernoenlinea.ve/docMgr/sharedfiles/LeyOrganicaOrdenacionTerritorio.pdf>. Fecha de consulta 24/06/2010

³⁴ Ballbé, Manuel. Marta Franch. *Manual de Derecho Administrativo*. España. Marquès Tallers Gràfics. 2002. Pag. 472.

A pesar de los claros ejemplos que se encuentran fuera del país de Guatemala, no se ha llegado a adoptar la importancia del ordenamiento territorial que el territorio necesita. Es obvio el rumbo que ha tomado Guatemala en este asunto, al estar enfocado el crecimiento demográfico en la ciudad de Guatemala y el movimiento poblacional a dicha ciudad.

Dicha situación se reproduce en la ciudad de Quetzaltenango, cuyos pobladores de los municipios aledaños se mueven a ésta para mejorar su calidad de vida. Circunstancia que genera un crecimiento poblacional cada vez mayor y los problemas que le acompañan, de falta de ordenamiento territorial y urbanismo.

1.5.3 Objetivos del Ordenamiento territorial

- a) Definir el mejor uso de los espacios de acuerdo a su entorno
- b) Establecer los criterios y principios que regulen el proceso de urbanización, desconcentración y asentamientos humanos.
- c) Distribuir de mejor manera la riqueza y beneficie a los sectores y regiones de menores ingresos.
- d) Crear las condiciones económicas, sociales y culturales para el proceso de urbanización y desconcentración urbana.
- e) Protección y conservación del medio ambiente.
- f) Aprovechar racionalmente las aguas, recursos naturales, suelos, subsuelos, y demás recursos naturales renovables y no renovables.
- g) Mejorar la calidad de vida

Para el Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial, SINPET, los objetivos del Ordenamiento Territorial, son: Propiciar el desarrollo integral del país, promover mecanismos de participación y coordinación de los agentes de desarrollo, asegurar la eficacia y eficiencia en gestión y ejecución de la inversión, apoyar la construcción social de los territorios y el ordenamiento territorial, incluir el enfoque de género, la gestión ambiental y gestión para reducción de riesgos.³⁵

1.5.4 Planificación

La planificación en cualquier empresa que se quiera realizar es importante pues en base a ésta se deberá llevar a cabo. Sin embargo si se realiza la planificación pero no se lleva a cabo el plan, no tuvo ningún sentido el realizarlo.

La planificación de las ciudades puede definirse como una guía para el crecimiento físico de una población, con el propósito de lograr una unidad de construcción. Se refiere a una corrección de errores del pasado y conjetura de las necesidades del futuro. Al inicio se creía que la planificación urbana era un “embellecimiento de la ciudad”, situación que no atraía a las personas y mucho menos a los empresarios que consideran que embellecer algo es poco práctico si es oneroso. Más adelante en la historia, se fueron dando cuenta de la necesidad de la planificación urbana y que no solo significa embellecer la ciudad.

El propósito de una planificación urbana es lograr que cada fase de la vida en el municipio se desarrolle de una manera inteligente. Se debe incluir todo aspecto de la vida en comunidad, el trazo de las calles, la ubicación de los mercados para que éstos resulten útiles, la ubicación de los edificios municipales y de prestación de servicios públicos, el transporte, los parques, las áreas recreacionales, sanidad, abastecimiento de agua y energía eléctrica, cableado eléctrico, entre muchos otros.

³⁵ Sistema Nacional de Planificación Territorial. SEGEPLAN. Preguntas frecuentes. Guatemala. http://sinit.segeplan.gob.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=281&Itemid=66. Fecha de consulta: 24/06/2010

Y no solamente se debe velar por buscarle un lugar a todo sino preveer el crecimiento de la ciudad para ir la planificando desde antes que empiece a expandirse conforme la población va creciendo. Es decir, que se tiene que ser como una especie de adivino, que visualice la ciudad y sus posibles problemas a futuro. Tarea nada fácil, pero que debe realizarse.

La planificación urbana debe enfocarse en el futuro, en anticiparse a los sucesos futuros, como por ejemplo, el trazado de calles, sitio y diseño de los edificios públicos y regulación de la propiedad privada, transporte colectivo que se mezcla con el problema del tránsito.

En cuanto al trazado de las calles, desde que el primer grupo de casas se establece se debe tener una visión a futuro de cómo ordenar las calles, el ancho de las calles, entre otras situaciones, para así poder establecer la ubicación del cableado eléctrico, de las alcantarillas, de las tuberías de agua, etcétera.

Quienes de manera indirecta ordenan y planifican algunos sectores de la ciudad son las lotificadoras, que en su planificación habitacional ordenan los edificios, las áreas recreativas, los caminos, los servicios de agua, luz. Ordenan, sin embargo a su gusto y antojo, y sobre a su conveniencia sin tomar en cuenta los planes existentes en la ciudad de Quetzaltenango. Dada la mala ubicación de las casas, la falta de ordenamiento territorial y visión urbanística, las calles de la ciudad de Quetzaltenango han resultado en total desorganización, las calles han resultado demasiado angostas, calles ciegas, en si, calles que resultan parecer un laberinto que pareciera no tener fin, pues las construcciones se siguen realizando sin ton ni son.

En cuanto al sitio y diseño de los edificios públicos, éstos deberían estar situados en lógicamente de acuerdo a las necesidades de la población, no por políticas arbitrarias. Cuando llega la hora de construir, por ejemplo, una escuela o instituto, se debe construir de acuerdo a la necesidad de la población, que esté en un lugar accesible a los alumnos y alejado de lugares que venden licor, situación que es claramente violada en la ciudad de Quetzaltenango.

Es decir, los edificios públicos deben estar ubicados estratégicamente , distribuidos lo mejor posible, y no reunidos todos juntos en un sector de la ciudad, excepto aquellos edificios públicos que representan el esplendor de cada ciudad, como el Palacio Municipal, la Biblioteca Pública, la Casa de la Cultura, Gobernación, entre otros, que tradicionalmente se sitúan en el centro de la ciudad. Contrario sensu, todos aquellos edificios que podrían ser llamados los relegados de la ciudad sin quitarle su importancia, como por ejemplo, las cárceles, asilos, plantas de tratamiento de desechos, rastros, los cuales deben estar separados de la ciudad y alejados, pero que son parte integral de la misma pues ayudan a tener una ciudad limpia, organizada y sin muchas complicaciones.

La regulación de la propiedad privada es fundamental dentro del ordenamiento de una ciudad, ya que se deben crear restricciones de zonificación, las cuales deben estar basadas en razones sólidas para poder restringir la propiedad privada, por ejemplo: “el ritmo y la tendencia del desarrollo, el crecimiento de la ciudad, la naturaleza y el número de industrias, las facilidades y las clases de transporte disponible.”³⁶

³⁶ Macdonald, Austin F. *Gobierno y Administración Municipal*. Estados Unidos de América. 1959. Pag. 433.

Las limitaciones más usuales en una ciudad pueden ser el limitar la altura de los edificios para que estos permitan el ingreso de la luz y el aire, limitar los lugares para construir por motivos de inseguridad del terreno o simplemente para evitar la aglomeración, o en el caso particular de la ciudad de Quetzaltenango, por ejemplo, en el denominado centro histórico, ubicado en una parte de la zona uno, los dueños de edificios y construcciones históricas no pueden ser derribadas por nuevas, sino al contrario, mantenerlas en buen estado y aspecto.

Acerca del transporte colectivo y el tránsito, debe evaluarse si el transporte colectivo utilizado es el adecuado en la ciudad, de acuerdo a la tasa de población y tránsito vehicular, si las personas que utilizan el transporte público sobrepasan el uso adecuado y eficiente de dicho servicio, se deben evaluar nuevas formas de transporte colectivo que sea más eficiente, y que evite el tráfico vehicular. Sobre el tráfico vehicular se debe planificar las rutas, las vías anchas, lugares de estacionamiento, y demás, que pueden cambiar conforme la actividad de la ciudad cambia.

Una planificación cuidadosa de la ciudad reduce la incertidumbre y los errores en todos los aspectos, sin mencionar, los males que se evitan de la no planificación.

En la ciudad de Quetzaltenango, existen ciertas planificaciones de proyectos de corto y largo plazo, como por ejemplo, el Plan Regulador del desarrollo Urbano Rural del Área Metropolitana del Valle de Quetzaltenango y el Plan Maestro de Mejoramiento de las Condiciones de Habitabilidad del Municipio de Quetzaltenango, que se analizarán mas adelante.

Es de notar, sin embargo, que a pesar de dichas planificaciones, se han realizado acciones sobre todo de corto plazo, que resuelven el problema de momento, mas no para siempre. Es por ello importante realizarlas de acuerdo a los planes ya establecidos.

Existe el problema de que, se autorizan proyectos habitacionales, construcciones de casas o edificios que no cumplen con los requisitos mínimos o infringen alguna norma establecida, ya sea por descuido de los responsables o por que éstos hacen ciertos favores a algunas personas a cambio de una remuneración o no.

Se han abierto calles de acuerdo con las necesidades inmediatas de cada nuevo sector poblacional, sin tomar para nada en cuenta si coincidían con el plan general de desarrollo municipal. Se han levantado edificios sin consideración alguna del esquema general de desarrollo urbano. Se han instalado medios de transporte sin que se haga ningún esfuerzo para sincronizarlos a las condiciones del tránsito. En resumen, se han hecho muy pocos esfuerzos para hacer que la ciudad crezca de una manera integral y coordinada. Debido a lo cual el municipio ha dejado que sus calles sean demasiado estrechas, las alcantarillas y desagües muy pequeños, que sus parques sean muy pocos.

1.5.4.1 Clases de Planificaciones de Ciudades

a) Plan estilo tablero de Ajedrez

Utilizado por primera vez por William Penn en la ahora llamada ciudad de Filadelfia, de Estados Unidos de América, “consistía de dos avenidas principales que se intersectaban en ángulo recto, teniendo un espacio amplio y abierto en este punto de intersección, y un número considerable de vías menos importantes, todas ellas en ángulo recto con las dos principales avenidas.”³⁷

Este estilo es el más utilizado en todo Estados Unidos de América, y ha sido el más funcional también.

³⁷ Macdonald, Austin F. *Op. Cit.* Pag. 427.

b) Plan estilo tablero con diagonales

Este estilo es el utilizado en la ciudad de Washington D. C. planeado por Pierre Charles L'Enfant, ingeniero francés, quien planificó detalladamente la ciudad para que la mayor cantidad de superficie fuera utilizada por el servicio público. Su plan fue simple, " L'Enfant utilizó el plan convencional de la ciudad tirada o cordel o tablero de ajedrez y sobre éste dibujo veintiún avenidas diagonales, con pequeñas islas de árboles y arbustos en las intersecciones. Las calles se planearon anchas y se dejó amplio espacio para los edificios federales."³⁸

1.5.5 Zonificación

Es una fase de la planificación territorial que merece ser estudiada por separado debido a su importancia, se le podría definir como la división de la ciudad en zonas o distritos, con el propósito de aplicar regulaciones diferentes a la propiedad, en cada una de esas secciones.

Algunas de las limitaciones que incluye son la altura de los edificios, el porcentaje que pueden ocupar de la superficie del terreno y los usos que se le darán. Su importancia radica en que trata de asegurar un desarrollo armonioso del municipio, estandarizando las características de los diferentes vecindarios y zonas, con el propósito de no congestionar los mismos.

Las ventajas que ofrece la zonificación son varias:

a) Promoción de un desarrollo unificado

La zonificación hace posible el desarrollo unificado de cada vecindario.

³⁸ Macdonald, Austin F. *Op. Cit.* Pag. 428.

Ya que en cada vecindario siempre existe una tendencia a asumir una característica general, por lo tanto, si en una circunscripción existen varias fábricas, suelen atraer a más fábricas; las principales avenidas de tránsito es seguro que se conviertan en centros de tiendas al menudeo; alejados de la congestión de la ciudad, los negocios y zonas industriales, pero siempre conectados con el centro de la ciudad se encuentran las zonas residenciales. En toda circunscripción la industria, el comercio y lo residencial se agruparán.

b) Beneficios para todas las secciones

Cada una de las secciones, como la de industria, comercio y habitacional deben desarrollarse de forma inteligente, y aunque con respecto a esto ya esta en cierta forma en manos de la propiedad privada, la municipalidad, se encuentra para darle forma y limitar el crecimiento de las mismas. No ocuparse solamente de lo que manipula la municipalidad, como los parques, las calles, entre otros.

1.5.6 Planes de Ordenamiento Territorial

La Ley 388 de 1997 de Colombia, define al Plan de Ordenamiento Territorial como: “el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.”³⁹

³⁹ Alcaldía de Bogota. Alcaldía de Bogota. Ley 388. Colombia. 1997. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339#FichaDocumento>. Fecha de consulta: 25/06/2010

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de Venezuela, lo define como “un instrumento a largo plazo que sirve de marco de referencia espacial, a los planes de desarrollo de mediano y corto plazo del país y a los planes sectoriales adoptados por el Estado.”⁴⁰

Las anteriores son algunas de las definiciones de planes de ordenamiento territorial de algunos países latinoamericanos, que tienen leyes específicas para el Ordenamiento Territorial.

A falta de este tipo de ley, en Guatemala, nos encontramos con otra definición, otorgada por la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), órgano encargado de la planificación del Estado, a quien le corresponde la formulación de políticas generales de desarrollo de Gobierno, así como evaluar su ejecución y efectos. Para ello se creó la Dirección de Planificación Estratégica Territorial (DPET), quien es la responsable de coordinar el Sistema Nacional de Planificación (SNP).

El Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET) de Guatemala, como modelo de coordinación interinstitucional para integrar las políticas sectoriales y fortalecer la gestión del desarrollo en los niveles nacional, regional, departamental, intermunicipal y municipal de Guatemala, define el Ordenamiento territorial como “una herramienta de planificación participativa que permite establecer estrategias de acción intermunicipales con enfoque territorial, para propiciar el desarrollo integral.

⁴⁰ Gobierno en línea. Gaceta de la República de Venezuela. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Venezuela. 1983. <http://www.gobiernoenlinea.ve/docMgr/sharedfiles/LeyOrganicaOrdenacionTerritorio.pdf>. Fecha de consulta 24/06/2010

Aborda la gestión del desarrollo a partir del desarrollo integral de un territorio a través de un proceso sistémico con equidad, descentralizado y participativo, donde se definen objetivos a corto, mediano y largo plazo y se desarrollan estrategias para alcanzarlos.”⁴¹

⁴¹ Sistema Nacional de Planificación Territorial. SEGEPLAN. Preguntas frecuentes. Guatemala. http://sinit.segeplan.gob.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=281&Itemid=66. Fecha de consulta: 24/06/2010

Capítulo II

Urbanismo y normas urbanísticas

2.1 Antecedentes

Recientemente se dió a conocer la presentación que hiciera la sociedad civil de un plan contra inundaciones cuyo “estudio muestra que el agua que inunda la ciudad llega de Los Vahos, cerro El Baúl, zona 3 y desbordamiento del Río Seco”⁴²

Dado que las autoridades no realizan un plan piloto ni apartan presupuesto para esta clase de proyectos, en zonas vulnerables y donde nunca debieran haberse realizado construcción de viviendas, o al menos haberse regulado su construcción, el Centro Experimental para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa Rural, Cedepem y el movimiento Tzukim Pop, efectuaron dicho estudio.

“Después de los resultados técnicos, el estudio propone la creación de pozos de absorción y un sistema de drenajes tipo “six sax” desde las montañas para que pierda velocidad al momento de bajar a los sectores donde hay viviendas.”⁴³

Este tipo de propuestas de proyectos son de vital importancia para evitar pérdidas millonarias tanto a la municipalidad como a los vecinos. Ya que con experiencia previa con la tormenta Stan, se vieron en tantos aprietos, un plan de este tipo debió realizarse antes, y demostrar el aprendizaje de los errores del pasado.

⁴² Rivera, Fred. “*Plan contra inundaciones*”. El Quetzalteco. Guatemala. Junio 03, 2010. No. 2097. Pag. 6.

⁴³ *Ibid.*

Es entonces un problema de urbanismo, ya que debido a la falta de planificación urbana, desde hace muchos años, en la ciudad de Quetzaltenango, las zonas 2, 3, 5, 7, entre otras sufren algún tipo de inundación, porque nunca se efectuaron estudios adecuados de cómo debía construirse la ciudad y preveer situaciones conflictivas. Lo cual nos pone de manifiesto la necesidad de regular debidamente las construcciones dentro del territorio municipal y hacer cumplir las normas ya existentes con respecto al tema.

Ya que el sistema vial de una ciudad se congestiona cada vez más que la población sigue creciendo, el urbanismo toma un papel importante en la ordenación de tantos aspectos de la vida, éste no es la excepción. Por lo tanto, bien convendría establecer un sistema efectivo de transporte colectivo masivo en la ciudad de Quetzaltenango. Al respecto Arturo Córdova propone un plan para el establecimiento de un sistema de transporte efectivo en esta ciudad.⁴⁴

El ordenamiento de rutas y sistemas de transporte novedosos para esta ciudad está muy ligado al ordenamiento territorial y a la planificación que se debiera realizar en la ciudad de Quetzaltenango. Establecer el por qué y luego el cómo de la implementación de un sistema de transporte mas beneficioso para los habitantes de la ciudad de Quetzaltenango. Toma como punto de partida el establecimiento de este sistema en otros lugares, por ejemplo, el Transmetro, en la ciudad de Guatemala, que a pesar de los altos y bajos que tuvo en su momento, resultó ser de mucho provecho, ya que brinda mucha mas seguridad tanto a los pasajeros como al conductor.

Este tipo de proyectos urbanísticos, son los que debieran seguirse en la ciudad de Quetzaltenango, ya que el desorden creado y los efectos jurídicos de dicho desorden recaen en todos.

⁴⁴ Córdova Anleu, Arturo Cesar Anibal. *Transporte colectivo masivo en la ciudad de Quetzaltenango*.

Wirth, Louis, establece que la ciudad ejerce una gran influencia sobre la vida social del hombre, la distribución desigual del territorio en las ciudades en crecimiento han llevado a cambios que han afectado profundamente los aspectos de la vida social de las personas. Ya que la ciudad es producto del crecimiento, se puede definir a la ciudad como aquella que “busca seleccionar aquellos elementos del urbanismo que lo caracterizan como un modo distintivo de la vida humana de grupo.”⁴⁵

El urbanismo y el proceso de urbanización en la sociedad en general no son conocidos, en una sociedad en la cual en cualquier ciudad en crecimiento debiera ser de conocimiento universal. Dada su importancia para una vida social ordenada, que busca el bienestar general. El urbanismo ha de darse y toca solamente los territorios donde se llenen los requisitos de ciudad y donde penetren las influencias de la ciudad.

Por lo tanto no se debe confundir urbanismo con industrialismo y capitalismo moderno, al establecer que la ciudad es “un establecimiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos.”⁴⁶

Incluso desde 1962 el estudio del urbanismo era ya importante estudiarlo, situación distinta a lo que ha vivido el país de Guatemala, que solo hasta años recientes se le ha dado algo de importancia, pero no al urbanismo solo en sí, sino en colaboración del ordenamiento territorial, conceptualizado anteriormente. En Pueblo Nuevo, Tiquisate, Escuintla, Giovanna Faillace establece las necesidades de la población y propone un ordenamiento de calles, y hacer una ramificación ordenada de calles aledañas a la división de todos los sectores, que son comercial educacional, habitacional, de servicios públicos, etc. Así como el desarrollo de arbolado urbano.

⁴⁵ Bifurcaciones. Wirth, Louis. *El urbanismo como modo de vida*. Bifurcaciones. Colombia. 2008. <http://www.bifurcaciones.cl/002/reserva.htm>

⁴⁶ *Ibid.* Pag. 11

Dentro de la investigación y la propuesta realizada por ella, establece la falta de un reglamento urbano municipal, por lo que brinda un reglamento de construcción a Pueblo Nuevo, Tiquisate. Propone un proyecto de urbanización que tiene como objetivo principal “brindar a los pobladores de Pueblo Nuevo, Tiquisate, el ordenamiento urbano adecuado de la ciudad y el diseño de un reglamento constructivo para evitar todo tipo de conflictos entre los pobladores y para las entidades municipales, así de esta manera se contribuirá al orden visual y constructivo de las edificaciones”.⁴⁷

Así como en Pueblo Nuevo, Tiquisate, en los demás municipios de los departamentos de Guatemala, no cuentan con un reglamento urbano y de ordenamiento territorial municipal que regule las situaciones de la vida urbano social y de ordenamiento territorial que lleven a un crecimiento ordenado de la ciudad y por ende al goce de una vida mas estable, tanto física como emocionalmente para los pobladores de cada municipio.

El urbanismo examina la protección y creación de áreas verdes, sin embargo, la ciudad de Quetzaltenango, en el área del Zoológico, por ejemplo, se ha visto afectada por locales comerciales y ventas informales.⁴⁸ Así también, la ubicación del Zoológico no es la adecuada, ya que la contaminación auditiva que sufren los animales en dicho terreno es extrema, causándoles enfermedades y estrés.

Estas razones debieran ser suficientes para cambiar de lugar el zoológico, a un lugar mucho más amplio y ordenado. Esta situación no esta regulada en ninguna normativa municipal, razón por la cual se hace necesario establecer normas claras de actuación y el efectivo cumplimiento de las ya establecidas.

⁴⁷ Faillace Maldonado, Giovanna. *Ordenamiento urbano del sector de Pueblo Nuevo, Tiquisate, Escuintla*. Guatemala. 2007. Tesis de Arquitectura y Diseño. Universidad Rafael Landívar. Sin Pag.

⁴⁸ Rácano, Jose Martin. “*Celebran urbanismo*”. El Quetzalteco. Guatemala. 08/11/2008. Numero 1853. Pag 9. Fecha de consulta: 14/06/2010

2.2 Urbanismo

2.2.1 Definición de Urbanismo

La palabra urbanismo proviene de la palabra *urbs* que se refería a la capital del mundo romano, Roma.

Urbanismo se puede definir como, el arte de construir las ciudades y satisfacer los principios de una vida digna y eficacia de la ciudad. También se le puede definir como, aquella ciencia que ordena el desarrollo de la ciudad, por medio de directrices que determinen la mejor forma de situar vías, edificios, viviendas, instalaciones públicas, áreas verdes, de modo que la vida de los vecinos sea agradable y confortable.

El urbanismo, se relaciona directamente con la planificación y ordenación, se encarga de proporcionar modelos territoriales sectorizados, en los cuales cada sector se desarrolla de acuerdo a sus aptitudes.

La denominada acción urbanística, debe cubrir las funciones de: realización de importantes obras municipales, delimitar y clasificar el suelo urbano, para los fines de la ordenación de su aprovechamiento y valoración, así como su debida planificación, y por lo tanto el prever y dirigir, las acontecimientos de futuro en cuanto a todo ello.⁴⁹

La importancia del urbanismo en estos días incide directamente en el problema de la vivienda, servicios públicos, y demás, ya que la acción urbanística debe ser encauzar el fenómeno demográfico hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades, y robustecer los núcleos de desarrollo equilibrado, en los que se logre armonizar la economía agrícola, industrial y urbana.

⁴⁹ Garcia Oviedo, Carlos. Enrique Martinez Useros. *Op. Cit.* Pag. 743

Por lo tanto se hace imperante evitar los proyectos plazo inmediato que arreglan el desperfecto momentáneamente a un solo grupo poblacional, pero no tiene una incidencia hacia el futuro, en lugar de realizar proyectos a gran escala, para cubrir a la mayor cantidad de población para su bienestar al futuro.

El urbanismo es parte especial del Derecho Administrativo dada la ingerencia de la Administración Pública en los procesos de urbanización y edificación del suelo. En el Derecho Romano la propiedad privada le otorgaba al titular facultades absolutas de disposición, uso y disfrute del bien. El bien inmueble del mismo se extendía a la superficie y al subsuelo del terreno, otorgándole plena facultad de realizar lo que deseara dentro del mismo, sin necesidad de solicitar permisos especiales, excepto los derivados de las servidumbres.

No es sino hasta el siglo XX que los intereses particulares del suelo comienzan a demostrar los errores de ello, y se da paso al uso del suelo como un bien de interés público, garantizando su utilización a satisfacer fines sociales.

2.2.2 El Planeamiento Urbanístico

El planeamiento urbanístico se refiere a concretar detalladamente en un territorio los planes y establecer los usos urbanísticos para cada una de las clases de suelo y edificaciones. Por lo tanto es un instrumento fundamental para la ordenación del territorio municipal que tiene una doble finalidad:

a) “la determinación del contenido del derecho de propiedad de cada parcela incluida en el ámbito de actuación del plan, mediante la aplicación de las técnicas de clasificación y calificación urbanística (determinación de las clases de suelo y de las condiciones de uso y edificación) y;

b) la programación temporal y la previsión de la viabilidad económica que haga posible la ejecución efectiva de sus determinaciones”.⁵⁰

Los planes deben ser ejecutados por la Administración Municipal, aunque pueden ser formulados por los poderes públicos o la iniciativa particular, realizándolos siempre por el interés general. Dichos planes están limitados por las normas urbanísticas que regulen el territorio, los desarrolladores no tienen total libertad creativa, deben ceñirse siempre a la norma y establecer los estándares que garanticen un mínimo de calidad de condiciones de vida de los ciudadanos (jardines públicos, zonas deportivas, centros culturales, aparcamientos, centros sanitarios, etc.)

2.2.2.1 Tipología

Existen dos categorías de planeamiento urbanístico, las cuales son: a) el planeamiento general, que son los planes necesarios de clasificación del suelo, que establecen el modelo territorial del municipio y su normativa sustantiva; y b) el planeamiento derivado, son aquellos planes que concretizan el planeamiento general y constituye la base para proceder a la ejecución de los mismos. Para la realización de un buen planeamiento urbanístico, se hace necesario el establecimiento de un conjunto de planes, que conformen luego, un sistema de planeamiento configurado como un sistema normativo, es decir, los planes están subordinados a las leyes y reglamentos. Una forma de establecer los planes, sería de la siguiente manera:

⁵⁰ Ballbé, Manuel. Marta Franch. *Op. Cit.* Pag 482.

a) Plan General de Ordenamiento Urbano

Como el plan originario, el cual debe establecer la clasificación del suelo y otros elementos de vital importancia para la configuración del suelo. Dicho plan debe ser de tipo ejecutivo dado su carácter detallado del tipo de suelo, por lo tanto, se deben delimitar sectores y realizar el trazado de redes fundamentales de los servicios públicos, entre muchos otros. Así que, el Plan debe regular el suelo urbanizable y no urbanizable. Con respecto a este último, debe regular también la forma en que este último pueda incorporarse a ser suelo urbanizable, en caso contrario, garantizar la preservación y protección del mismo.

b) Planeamiento urbanístico derivado. Éste necesita de un planeamiento urbanístico general y se derivan en varias normas específicas, como por ejemplo:

b.1) Programa de Actuación Urbanística: Tiene por objeto el desarrollo del suelo clasificado por el Plan General como urbanizable no delimitado. Este programa necesita de otro tipo de plan, Plan parcial, para completarse.

b.2) Plan Parcial: “le corresponde el desarrollo del suelo urbanizable delimitado por el Plan de Ordenación y del suelo urbanizable no delimitado objeto de un Programa de Actuación Urbanística dentro de un ámbito espacial concreto, el sector. Son determinaciones propias de estos planes, que pueden ser objeto de formulación por la iniciativa privada, la asignación de usos pormenorizados y las tipologías edificatorias, las reservas de terrenos para cumplir con los estándares previstos en este tipo de suelo, la evaluación económica de la implantación de los servicios, la fijación de un plan de etapas para el desarrollo de las determinaciones del plan, la previsión del número máximo de vivienda, etc.”⁵¹

⁵¹ Ballbé, Manuel. Marta Franch. *Op. Cit.* Pag. 484.

b.3) Plan Especial: Puede ser utilizado en todas las clases de suelo según las finalidades que tenga cada uno. Éste es un plan por sectores, que va a depender su rumbo según sus finalidades concretas.

b.4) Estudio de Detalle: “es un instrumento de planeamiento potestativo que complementa o adapta las determinaciones de los Planes de Ordenación en suelo urbano y de los Planes Parciales, debiendo ceñirse a sus determinaciones. Le corresponde el señalamiento de alineaciones y rasantes y la ordenación de los volúmenes edificatorios sin que pueda alterarse el aprovechamiento de los terrenos comprendidos en el ámbito del Estudio de Detalle ni las condiciones de la ordenación de los predios colindantes.”⁵²

Una vez formulado el plan, debe ser aprobado por la autoridad competente, es decir, la Autoridad Municipal, de acuerdo a lo regulado para la aprobación de la norma.

2.2.2.2 Ejecución urbanística

Aprobado el plan urbanístico, prosigue la fase de ejecución del mismo, es decir, poner en práctica lo regulado, lo cual engloba las actividades de urbanización y edificación. “La naturaleza de estos procesos cronológicamente sucesivos es, sin embargo, distinta, puesto que si la edificación es eminentemente una actividad privada que la Administración se limita a controlar, la urbanización es una función pública de la que la Administración no puede decaer en ningún momento.”⁵³

2.2.2.3 Disciplina urbanística

La disciplina urbanística se refiere a la imposición de las normas de urbanización en un área determinada, según el caso.

⁵² *Loc. Cit.*

⁵³ Ballbé, Manuel. Marta Franch. *Op. Cit.* Pag. 486.

Es por ello que en primer lugar se debe velar por emitir la licencia de construcción de una edificación, como un “instrumento de control preventivo de la Administración por la que se permite al particular la realización de la actividad proyectada previa comprobación de que ésta se ajusta a la ordenación urbanística.”⁵⁴

Dicha licencia debe concederse o no, sin ninguna naturaleza discrecional de parte de la Administración, siempre y cuando se adecúe a las normas existentes. Adquirida la licencia, el particular debe realizar la obra, en el plazo establecido en la misma.

En segundo lugar, la Administración Municipal debe ejercitar su poder sancionador de manera que las normas establecidas sean cumplidas a cabalidad. Para llevar a cabo esto se necesita que, previamente, se hayan establecido las infracciones y sanciones urbanísticas. Así como, establecer el Juzgado correspondiente que deba velar por el cumplimiento de las mismas y sancionar a los infractores.

2.3 Normas urbanísticas

A continuación se analizan ciertas leyes que se pueden encuadrar dentro del marco del urbanismo que ayudan a llevar a cabo el trabajo de regulación de urbanización en Guatemala a nivel nacional. Por medio de este análisis se determinará lo positivo, lo negativo y lo faltante de cada una de las leyes.

2.3.1 Análisis de la Ley de Parcelamientos Urbanos

El decreto 1427 denominada Ley de Parcelamientos Urbanos, regula los derechos y las obligaciones de vendedores y compradores de parcelas, derivadas de la división de fincas urbanas y suburbanas, establece y garantiza los requisitos legales a que deben ajustarse los negocios provenientes.

⁵⁴ *Loc. Cit.*

Dicha ley establece que un Parcelamiento urbano es: “la división de una o varias fincas, con el fin de formar otras de áreas menores. Tal operación debe ajustarse a las leyes y reglamentos de urbanismo y a los planos reguladores que cada municipalidad ponga en vigor de conformidad con la autonomía de su régimen.”

Para realizar dichos parcelamientos, cualquier persona individual o jurídica que se dedique a ello con ánimo de lucro debe registrarse en la municipalidad de jurisdicción del inmueble a parcelar. Así también deben requerir autorización a la municipalidad correspondiente. Al respecto el artículo cuatro del citado ordenamiento legal establece, que a toda solicitud de autorización deberá acompañar lo siguiente:

- a) Certificación de fecha reciente expedida por el Registro General de la Propiedad Inmueble correspondiente, haciendo constar la primera y última inscripción de dominio, desmembraciones, gravámenes, anotaciones y limitaciones del inmueble o inmuebles que se pretenda parcelar;
- b) Testimonio de la escritura pública que establezca la personería con que actúa el solicitante, en su caso;
- c) Promesa formal de garantizar la construcción o el pago de las obras de urbanización y demás que establezcan los reglamentos o disposiciones de la municipalidad respectiva; y
- d) Planos del parcelamiento urbano que contenga la distribución de los lotes, vías públicas y áreas de uso común y de servicios públicos, debidamente acotadas y en curvas a nivel, así como localización del parcelamiento en relación con la cabecera municipal de que se trate, marcando las vías de acceso y su ajuste a los planos reguladores. Los planos que se presenten deberán ceñirse a las condiciones y requisitos que establezcan los reglamentos o disposiciones de la municipalidad autorizante. Los planos deberán ser certificados por ingeniero colegiado.

Dentro del tema de estudio del presente trabajo el artículo cinco de la Ley de Parcelamientos Urbanos, regula lo relativo a la urbanización de las parcelas, estableciendo que previo a la autorización municipal, se deberá comprobar lo siguiente:

- a) Que las obras de urbanización que figuran en los planos aprobados al concederse la autorización para el parcelamiento, se han realizado o que por lo menos se han ejecutado los trabajos de introducción de energía eléctrica, agua potable y drenajes para cada lote y pavimento de las calles. En su defecto, deberá prestarse garantía suficiente a juicio de la municipalidad, de su realización o bien contratar con ésta la ejecución de los mismos;
- b) Que el propietario o gestor del parcelamiento ha fijado el precio de cada parcela de acuerdo con el valor de la totalidad del terreno, los gastos de urbanización, la libre competencia y otros factores que sean aplicables;
- c) Que se ha efectuado la nueva declaración fiscal del o de los inmuebles que van a ser parcelados con base en la revalorización a que se refiere el inciso anterior, para los efectos fiscales y catastrales; y
- d) Que han sido satisfechos todos los demás requisitos que establezcan los reglamentos municipales respectivos.

En el artículo diecisiete se establece la intervención de los parcelamientos en caso de que no se cumplan con las obligaciones y requisitos establecidos en la ley, reglamentos y ordenanzas municipales, en dichos casos se procederá de la siguiente forma:

- a) La intervención la verifica el Instituto de Fomento Municipal, el Crédito Hipotecario Nacional o cualquier otra institución bancaria nacional. Previo a la intervención la institución bancaria manejará los fondos del parcelamiento.

- b) Para los efectos de la intervención, el interventor destinará las cuotas recaudadas en la forma siguiente: 60% al pago de las obras de urbanización; 25% al pago del terreno en que se efectúe el parcelamiento y el 15% al pago de comisiones y otros gastos derivados de la intervención. Si el parcelador es el propietario del terreno o éste se encuentra totalmente pagado en su valor o si en el curso de la intervención se terminara de pagar, el 25% correspondiente se agregará a la amortización de los gastos de urbanización;
- c) La municipalidad realizará todas las obras de urbanización a que estuviere obligado el parcelador, con el 30% mínimo de lo recaudado por la institución bancaria correspondiente.
- d) Al concluirse dichos trabajos de urbanización, la institución interventora procederá a realizar la intervención.

Es de notar que respecto a esta norma, lo que se regula en cuanto a la urbanización, es solamente la urbanización de una parcela, estableciendo muy escuetamente lo relativo a los requisitos a cumplir en una parcela. Establece solo el mínimo a cumplir.

El avance en todo caso está en el hecho de que si no realiza las obras el parcelador, debe hacerlo la municipalidad, con fondos de la parcela, pero realizándose dichas obras.

Sin embargo hay que enfatizar que la Ley de Parcelamientos Urbanos fue promulgada en el año 1961, de esa fecha hasta la presente el ámbito nacional ha cambiado demasiado tanto en lo político, económico y cultural y estos cambios inciden directamente en la proyección de parcelamientos urbanos. Por lo tanto, no regula lo suficiente en cuanto a los parcelamientos urbanos, ni siquiera se han realizado reformas para dicha ley.

2.3.2 Análisis de la Ley General de Descentralización

La descentralización es el proceso por medio del cual la entidad central otorga o delega el poder gubernamental a otras entidades estatales, tales como la Municipalidad, o entidades afines a la misma, cuyo propósito es facilitar a la población la actuación ante la misma.

Al respecto se refiere el Decreto Número 14-2002, Ley de Descentralización, el cual establece que la descentralización, es la transferencia del poder del gobierno central como un poder de decisión política y administrativa hacia entes autónomos con mayor cercanía a la población para la resolución de demandas, aspiraciones y necesidades.

De lo anterior se llega nuevamente a la controversia, de si existe realmente o no la verdadera descentralización, puesto que es un desacuerdo que existe en la población. Sin embargo, se cuenta con los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para obtener dicha descentralización. Poco a poco, se han dado a conocer y se ha establecido dichos Consejos, como una entidad a la que pueden acudir para resolver sus problemas. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se encuentran regulados en su propia ley, la cual será comentada en su apartado correspondiente.

Esta ley cuenta con principios del proceso y de la política de la Descentralización, se mencionan como los más importantes, los siguientes:

- a) Autonomía de los municipios, ya que cada municipio cuenta con sus propios recursos, los manejan de acuerdo a las necesidades del municipio, las cuales pueden ser de aspectos políticos, económicos, naturales y demás.
- b) Eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, en este principio se encuadra específicamente el urbanismo como modo de vida de cada municipio, a través del cual se tratan de ordenar los aspectos de la vida en sociedad, y garantizar una vida armónica de la población y su quehacer diario.

- c) Respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe, de la población, no solo en un municipio sino en el país de Guatemala.
- d) El combate a la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza, conteniéndose entonces los mecanismos de ordenamiento territorial y planificación que el municipio debe realizar e incluir a todos los sectores sociales de una manera ordenada, guiándose hacia el desarrollo social.
- e) Restablecer y conservar el equilibrio ambiental y el desarrollo humano, en este punto es importante resaltar, la relación que tanto el urbanismo como el ordenamiento territorial tienen. Puesto que al guiarse por los principios del urbanismo en conjunto con el ordenamiento territorial, se mantiene el equilibrio ambiental y por lo tanto el desarrollo humano dentro de un territorio determinado,
- f) Participación ciudadana: la cual es de suma importancia para el cumplimiento de una gran cantidad de necesidades de la población, ya que sin tal participación, sería imposible conocer las inquietudes de los pobladores, en cuanto al territorio que ocupan dentro del municipio. Dicha participación garantizada por diferentes instituciones, dentro de las cuales se pueden mencionar a la Coordinadora Nacional de Reducción de Desastres (Conred).

Estos son algunos de los principios más importantes que se establecen en el artículo cuatro de la citada norma. Es de observar que la descentralización se refiere a la delegación del poder público especialmente a las municipalidades, las cuales son las que toman las determinaciones en su circunscripción municipal.

Dentro de las prioridades que determina la Ley de Descentralización, son aquellas áreas de las siguientes competencias gubernamentales, todo ello sin perjuicio del traslado de las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales al municipio. Relativas al presente estudio se pueden mencionar las siguientes:

1. Educación, en todos los niveles, para dar a conocer las normas de urbanismo y la planificación territorial para una ciudad ordenada y limpia.
2. Seguridad Ciudadana, que puede ser proporcionada por las normas específicas de urbanismo de determinada ciudad, otorga entonces seguridad desde educación hasta cero criminalidad.
3. Ambiente y Recursos Naturales, garantizar el cuidado de los mismos mediante una adecuada planificación de los mismos dentro de un territorio específico, bajo las autoridades que correspondan.
4. Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, mediante las instituciones correspondientes a las que sea delegada tal función
5. Economía, relacionado al presente estudio, la economía puede tener una gran ventaja si la población, las viviendas, los servicios de las mismas y demás esta ordenado urbanísticamente mediante normas claras.

Como órgano responsable de la descentralización, fue designada la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República, a manera de órgano de gobierno responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo.

La participación de la población facilita el proceso de descentralización al involucrarse en la planificación y ejecución de ciertas gestiones de gobierno, por medio de una comunidad organizada u organizaciones comunitarias. Éstas pueden llevar a cabo, por solicitud a la Contraloría General de Cuentas, una auditoría social de los programas de descentralización que se ejecuten en sus respectivas localidades y en los que tengan participación directa, ya sea en el ámbito municipal, departamental, regional o nacional.

El Reglamento de la Ley General de Descentralización en su artículo primero explica que la competencia se entenderá como “el conjunto de materias, facultades, funciones y atribuciones asignadas por ley a los diversos órganos de la administración pública”, y clasifica la competencia de la siguiente manera:

a) Competencia Exclusiva: Es la que se ejerce conforme a la Constitución o las leyes, atribuida con exclusividad a un órgano o dependencia del Estado. b) Competencia atribuida por descentralización: Es la que ejerce el municipio, las demás instituciones del Estado o la comunidad legalmente organizada, por efecto de la descentralización ordenada en la ley. y c) Competencia Concurrente: La que se ejerce desde más de un nivel de la administración pública y atendiendo su ámbito territorio, conjunta y complementariamente, por dos o más entidades del Estado, con delimitación precisa de las áreas de la responsabilidad, para el logro de un objetivo común.

Delegar es una manera de traslado de competencias en la que un órgano central traslada a otra entidad una competencia o función pero discrecionalmente. Esta forma de traslado es la delegación de competencias, para lo cual en el artículo 6 del mencionado reglamento, se establece a los destinatarios de la misma, los cuales son: a) las municipalidades, b) mancomunidades de municipios, c) demás instituciones del Estado, y d) las comunidades legalmente organizadas con participación de las municipalidades. Para poder llevar a cabo la indicada delegación de competencias, el destinatario debe asumir la voluntad política de realizarla y la disposición para adquirir la capacidad institucional para su ejercicio.

Otras formas de llevar a cabo la descentralización son la desconcentración, el cual es el traslado de competencias o funciones administrativas a un subordinado del gobierno central sin entregar el poder de decisión; y la concesión de servicios públicos, por medio del cual la municipalidad encarga a personas particulares la administración de uno o varios servicios como el transporte urbano, el agua, recolección de basura, lo que no pueden concesionar son los mercados o terminales. El Reglamento entonces establece el procedimiento a seguir para la descentralización de las competencias a los destinatarios antes mencionados.

A continuación se detallan algunos programas de descentralización y concentración por sectores: a) En salud y educación se encuentran dos entidades ajenas al Estado que son, el Sistema Integrado de Atención en Salud (SIAS) y el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), en ambos casos se trata de un proceso de delegación o concesión. b) La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) , es una institución autónoma pero el Organismo Ejecutivo y el Ministerio de Finanzas aún tiene injerencia en sus actividades. c) Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), es una entidad de desconcentración del Estado, que pretende permitir a los ciudadanos obtener información sobre la forma en que se gastan los recursos del Estado. d) Los Fondos Sociales como el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) entre muchos otros, los cuales no son realmente descentralizados, al contrario de el Fondo de Tierras, que si lo es.

Respecto a la concesión de servicios públicos, en la ciudad de Quetzaltenango existe una concesión a diversas compañías de transporte a las que la Municipalidad de Quetzaltenango le encomienda a las mismas el servicio de transporte público.

2.3.3 Análisis de Ley de Registro de Información Catastral

Catastro, definida por el Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora, México, “es el inventario de la propiedad raíz (bienes inmuebles) en un Estado, integrado para su aprovechamiento multifinalitario en diversos padrones relativos a su identificación, descripción, valuación y representación cartográfica. Su objetivo es recopilar, procesar y proporcionar información concerniente a los predios y las construcciones adheridos a ellos.”⁵⁵

Existen tres aspectos a considerar cuando se habla de catastro, El aspecto jurídico consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación existente entre el propietario y la escritura y el registro o matrícula inmobiliaria del predio respectivo. El aspecto económico del catastro determina el avalúo catastral del predio. El aspecto fiscal, la entrega del pago de impuestos.

Catastro entonces es “el listado de parcelas apropiadas, el documento público que representa la malla de la propiedad territorial y el sistema de datos de bienes raíces o tierras.”⁵⁶ El cual puede ser operado por un sistema computarizado o manual.

Por medio de la Ley del Registro de Información Catastral se crea el Registro de Información Catastral (RIC), dicha ley la define como: aquella “institución del Estado, autónoma y de servicio, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.” La cual actúa en coordinación con el Registro General de la Propiedad.

⁵⁵ Mesa Dávila, Francisco. *Implicaciones de la Ley del Registro de Información Catastral para la seguridad jurídica inmobiliaria en Guatemala*. Pag. 2. Facultades de Quetzaltenango, Universidad Rafael Landívar. 2006.

⁵⁶ Mesa Dávila, Francisco. *Implicaciones de la Ley del Registro de Información Catastral para la seguridad jurídica inmobiliaria en Guatemala*. Pag. 3. Facultades de Quetzaltenango, Universidad Rafael Landívar. 2006.

Define también al Catastro Nacional, en su artículo 24, como: “un instrumento técnico de desarrollo con información disponible para múltiples fines. Es un registro básico, gráfico y descriptivo de tipo predial, orientado a la certeza y seguridad jurídica de la propiedad, tenencia y uso de la tierra.”

Para realizar la función de catastro las funciones se dividen de la siguiente forma: El Registro de Información Catastral es el responsable de la administración de la información física detallada de los predios catastrados y el Registro de la Propiedad será quien anote la información física del predio catastrado, debe mantener la responsabilidad de la administración de la información del derecho de dominio y demás derechos reales, anotaciones, limitaciones y demás situaciones jurídicas sobre la finca.

Entonces, el Registro de Información Catastral realizará la compilación de la información registral en zonas catastrales, el recolectar la información registral relativa al dominio de las fincas y otros derechos reales, así como, asignar códigos catastrales a aquellos predios inconexos que se identifiquen en el Registro de la Propiedad con el mismo número de finca. Y el Registro de la Propiedad dará aviso de cualquier modificación de derechos operados en una finca al RIC en un plazo no mayor de quince días a partir de la fecha de la declaratoria de zona catastral.

El RIC tiene la facultad de realizar un análisis de las coincidencias del objeto catastrado y la situación jurídica, así como la relación entre el sujeto y el objeto del proceso catastral.

Su objeto es establecer, mantener y actualizar el catastro nacional. Dentro de sus funciones se encuentran, descritas en su artículo tercero, las siguientes.

- a) Establecer, mantener y actualizar el catastro nacional de acuerdo a lo preceptuado en la presente Ley y sus reglamentos.
- b) Definir políticas, estrategias y planes de trabajo en materia catastral

- c) Registrar y actualizar la información catastral como responsabilidad exclusiva del Estado, y extender certificados catastrales y copias certificadas de los mapas, planos y de cualquier otro documento que esté disponible.
- d) Coadyuvar en los estudios necesarios para la definición de los problemas nacionales relativos a la propiedad y tenencia de la tierra y en las propuestas jurídicas de su solución
- e) Promover el intercambio y la coordinación de la información básica del RIC con la de otras instituciones, a efecto de obtener su máximo aprovechamiento en beneficio del desarrollo nacional.
- f) Coordinar con el Registro de la Propiedad la información básica del registro de catastro.
- g) Evaluar periódicamente todos los procedimientos del proceso catastral para proveer a su actualización tecnológica.
- h) Coordinar con el Instituto Geográfico Nacional para la elaboración de la base cartográfica y la obtención de información de límites municipales y departamentales.
- i) Proveer informes y estudios técnicos de las zonas en proceso catastral o catastradas a las instituciones responsables de la resolución de conflictos agrarios a aquellas encargadas de programas de adjudicación de tierra y de regularización de la tenencia de la misma y a cualquiera otra institución estatal o privada que lo solicite.
- j) Cooperar con las autoridades administrativas, judiciales, municipales y otros entes públicos cuando éstas requieran informes en materia catastral.

- k) Apoyar a los órganos jurisdiccionales en los expertajes necesarios para la solución de conflictos en los que exista dificultad de ubicación espacial de fincas, siempre que se trate de zonas en proceso catastral, zonas declaradas catastradas o zonas que hubieran sido objeto de catastro focalizado.

- l) Celebrar convenios con las autoridades administrativas, municipales y otros entes públicos y privados que requieran información o estudios catastrales, o bien proporcionar información y asesoría gratuita de interés para los usuarios catastrales.

- m) Promover y divulgar el proceso catastral en coordinación con las municipalidades, las autoridades comunitarias y las organizaciones de la sociedad civil, por todos los medios posibles y en los distintos idiomas que se hablan en el país, cuando así se requiera.

- n) Coordinar con las oficinas de ordenamiento territorial y control inmobiliario de las municipalidades o las oficinas que cumplan dichas funciones para la aplicación de la presente Ley y sus reglamentos.

- o) Planificar y ejecutar un proceso permanente de formación y capacitación para el desarrollo territorial y catastral.

- p) Autorizar a técnicos y/o profesionales egresados de carreras afines a la Agrimensura, para la realización de operaciones catastrales, de los cuales llevará un registro.

- q) Otras no especificadas que sean inherentes al proceso catastral.

En cuanto a las funciones antes descritas se puede observar que en relación al ordenamiento territorial específicamente la literal J habla de obtener la información de límites municipales y departamentales al Instituto Geográfico Nacional. Así también, la literal P demanda como función del RIC el coordinar con las oficinas de ordenamiento territorial de las municipalidades para la aplicación de la Ley. Ordena dicha ley a planificar y ejecutar un proceso permanente de formación y capacitación para el desarrollo territorial y catastral. A nivel municipal existe un representante del Registro de Información Catastral (RIC), por medio de las Direcciones Municipales de Registro de Información Catastral, “nombrado por el Consejo Directivo del Registro de Información Catastral (RIC) a propuesta del Director Ejecutivo, a quien corresponde la ejecución de las operaciones técnico-jurídicas y administrativas en su municipio.” Esto según el artículo 19 de la ley analizada.

Así también en su artículo 22 establece que cada una de estas direcciones deberá contar con una Oficina de Apoyo Social, “cuya función primordial será la de asistir a las comunidades o personas individuales en la solución de sus problemas catastrales cuando ellos no tengan la capacidad de resolverlos por si mismos y así lo soliciten.”

La Ley del Registro de Información Catastral regula varios tipos de predios catastrados irregulares, que deben clasificar y catastrar, que consta en el artículo 38 de la citada ley:

- a) Aquellos que no están inscritos en el Registro de la Propiedad.
- b) Aquellos que tengan alguna diferencia entre el área inscrita en el Registro de la Propiedad y el área física, con tres excepciones.
- c) Cuando al área de la inscripción registral se anteponga “más o menos”
- d) Cuando exista mas de un registro o titulo de propiedad sobre un mismo predio.
- e) Cuando no se especifique la extensión en la inscripción.

f) Cualquier otra irregularidad.

En el artículo 39 del mismo cuerpo legal, se regulan las irregularidades especiales que son la inubicabilidad de fincas y la incongruencia entre el titular registral y el titular catastral.

El Registro de Información Catastral, como bien se describió anteriormente, tiene la obligación de coordinar con el Instituto Geográfico Nacional la elaboración de la base cartográfica y la obtención de información de límites municipales y departamentales, para ello en el artículo 49 se describen las actividades que debe realizar en coordinación con el Instituto Geográfico Nacional, de tal manera estas son:

- a) La densificación y uso de la red geodésica para apoyo catastral. La ciencia de la geodesia, que de manera literal significa dividir la tierra, es decir, una representación de la superficie de la tierra, se relaciona y es de suma importancia como ciencia colaboradora de otras ciencias tales como, el catastro, la planificación y el urbanismo.
- b) La definición de términos de referencia para la ejecución y supervisión de vuelos para toma de fotografía aérea y la generación de productos fotograméticos con fines multifinalitarios.
- c) El uso de la base cartográfica nacional para efectos de planificación catastral. En este sentido es de suma importancia contar con dicha base y en efecto, realizar una planificación catastral.
- d) El intercambio de información referente a la identificación de límites municipales y departamentales.
- e) El acompañamiento a las municipalidades y gobernaciones departamentales en la identificación física de límites municipales y departamentales.

- f) La integración, para fines de planificación nacional, en formato no modificable, de la información Geográfica. El Instituto no podrá comercializar la información proveniente del Registro de Información Catastral, salvo autorización expresa de éste último.
- g) La definición y constitución de la Escuela de Formación para el Desarrollo Territorial y Catastral.

El intercambio de información entre instituciones es importante para mantener activa la planificación y orientación del catastro nacional y por ende del ordenamiento territorial de cada municipio, es por ello que en el artículo 50 de la Ley, se consignan las actividades del RIC en coordinación de las municipalidades, las cuales son:

- a) El diseño y ejecución de la campaña de comunicación social u acompañamiento durante el levantamiento catastral y la exposición pública a que hacen referencia los artículos 31, 32, 33 y 34 de la presente ley.
- b) La delimitación del perímetro de la jurisdicción municipal, en coordinación con las municipalidades colindantes.
- c) La adecuación de la información catastral municipal, cuando existiera a las normas técnicas y legales contenidas en la presente Ley.
- d) El establecimiento catastral, cuando los municipios no se encuentren en un área declarada catastral y los concejos municipales correspondientes lo soliciten y lo financien.
- e) La definición de la nomenclatura física de los predios urbanos y rurales.

Así también se coordinan actividades con el Fondo de Tierras, por medio de convenio específico, los levantamientos catastrales de las zonas de adjudicación y regularización de la tenencia de la tierra, a través de:

- a) La ejecución del proceso catastral por la vía de administración directa o subcontratación.
- b) Especificación de las normas técnicas, acompañamiento técnico y de supervisión en aquellos proyectos de regularización del Fondo de Tierras ejecutados por organización no gubernamentales, empresas privadas o proyectos del Organismo Ejecutivo convenidos previo a la vigencia de la presente ley.

En general la Ley en cuestión establece normas que en efecto se cumplen y realizan la función de catastrar el país, aunque sea de una forma bastante lenta.

2.3.4 Análisis de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Como se consignó previamente que el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es una estructura creada para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas, solución y ejecución de programas y proyectos de desarrollo, pues debe organizar y coordinar la administración pública.

El Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural define al Sistema de Consejos de Desarrollo es el espacio de relación y encuentro ciudadano multiétnico, multilingüe y pluricultural, que permite a todos los habitantes del país, su participación propositivamente en la toma de decisiones para la organización, coordinación y planificación del desarrollo integral de sus comunidades, municipios, departamentos, regiones y la nación.

Dentro de los considerandos de la Ley se establece que los principios que deben regir por excelencia son la “igualdad en dignidad y derechos de todos los actores sociales, y se haga efectivo en condiciones de oportunidades equitativas de participación dentro de una convivencia pacífica, en el marco de una democracia funcional, efectiva y participativa, en los procesos de toma de decisión en la planificación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo”.

Menciona entonces en su artículo 2, los siguientes principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo:

- a) El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala.
- b) El fomento a la armonía en las relaciones interculturales
- c) La optimización de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública.
- d) La constante atención porque se asigne a cada uno de los niveles de la administración pública las funciones que por su complejidad y características pueda realizar mejor que cualquier otro nivel. La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena.
- e) La conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos mayas, xinca y garífuna y de la población no indígena.
- f) La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.

Se estableció en puntos anteriores que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se integra por: Un Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural y Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural, de los cuales se discutió antes.

Dentro de las funciones que interesan al presente estudio el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural tiene las siguientes:

- a) Formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial. Ésta es la primera función que le aparece en el artículo 6 de la Ley, denota la importancia que debiera tener el ordenamiento territorial no solo a nivel local sino también a nivel nacional.
- b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la Nación.
- c) Formular políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales y enviarlos al Organismo Ejecutivo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación.

En el artículo 8 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se establecen una serie de funciones, de las cuales se transcribirá solamente las que interesan en el presente:

- a) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de su organización en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la región.
- b) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, tomando en consideración los planes de desarrollo departamentales y enviarlos al Consejo Nacional para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación.
- c) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regionales; verificar y evaluar su cumplimiento y cuando sea oportuno proponer medidas correctivas a las entidades responsables.

Las funciones relativas a este estudio en cuanto a los consejos departamentales de Desarrollo Urbano y Rural son:

- a) Apoyar a las municipalidades del departamento en el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo y de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y velar por el cumplimiento de sus cometidos.
- b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del departamento.
- c) Formular las políticas, planes programas y proyectos de desarrollo del departamento, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios y enviarlos a los Consejos Nacional y Regional de Desarrollo Urbano y Rural para su incorporación en la Política de Desarrollo de la Nación y de la región.
- d) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a las entidades responsables.

Al dar seguimiento con las funciones, se encuentran las de los Consejos Municipales de Desarrollo, las cuales son:

- a) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio.
- b) Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal y comunitario, verificar su cumplimiento y cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Corporación Municipal, al Consejo Departamental de Desarrollo o a las entidades responsables.

- c) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal y comunitario, verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Corporación Municipal, al Consejo Departamental de Desarrollo o a las entidades responsables.

Cabe agregar que por medio de esta ley se crea el Órgano de Coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, integrado por el Alcalde Comunitario, quien preside, y representantes electos por la Asamblea General, que no pueden ser mas de doce. El artículo 17 de la Ley consigna que sus funciones son:

- a) Ejecutar las acciones que resuelva la Asamblea Comunitaria e informarle sobre los resultados obtenidos.
- b) Administrar y velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole que obtenga el Consejo Comunitario de Desarrollo, por cuenta propia o asignación de la Corporación Municipal, para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo de la comunidad e informar a el Asamblea Comunitaria sobre dicha administración.
- c) Convocar a las asambleas ordinarias y extraordinarias del Consejo Comunitario de Desarrollo.

Se debe destacar que sin la participación ciudadana activa, las funciones que establece la ley para cada Consejo de Desarrollo, los proyectos no se lograrían a cabalidad, se debe tomar en cuenta que siempre existirá una burocracia en cierta medida excesiva para realizarlos, y sobre todo llevar a cabo el seguimiento debido de los proyectos.

2.3.5 Análisis del Código Municipal

El Código Municipal entró en vigencia el uno de julio del año dos mil dos, bajo el Decreto Número 12-2002, con un total de 178 artículos. El mes de julio del año dos mil diez entra en vigencia el Decreto 22-2010, que reforma 49 artículos del Código Municipal, crea seis y deroga dos.

El artículo 4 del Código Municipal, reformado, reza: “Formas de Ordenamiento Territorial. Cuando convenga a los intereses del desarrollo y administración municipal, o a solicitud de los vecinos, el Concejo Municipal podrá dividir el municipio en distintas formas de ordenamiento territorial internas, observando, en todo caso, las normas de urbanismo y desarrollo urbano y rural establecidas en el municipio, los principios de desconcentración y descentralización local y con sujeción a lo estipulado en los artículos del presente capítulo.

Previo a emitir el acuerdo mediante el cual modifica la categoría de un centro poblado de los indicados en los artículos subsiguientes, el Concejo Municipal deberá contar con el dictamen favorable de la Oficina Municipal de Planificación, del Instituto Nacional de Estadística y del Instituto de Fomento Municipal.”

Antes de ser reformado dicho artículo, se establecía al municipio, las aldeas, caseríos, parajes, barrios, zonas, colonias, lotificaciones, parcelamientos, fincas y demás; así como, los distritos metropolitanos y las mancomunidades municipales como entidades locales territoriales. Es decir, que con la reforma además de las entidades reconocidas, antes mencionadas, se deja en total libertad el reconocimiento de otras formas de ordenamiento territorial como las comunidades indígenas.

Como se estableció antes, el gobierno municipal lo lleva a cabo el Concejo Municipal, el cual está integrado por el alcalde, los síndicos y los concejales.

El Concejo Municipal de cada municipio puede asociarse por medio de convenios y acuerdos, con otras municipalidades para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales.

Al respecto, en el sur-occidente del país existe la Mancomunidad Metrópoli de los Altos compuesto por los municipios de: La Esperanza, Quetzaltenango, Salcajá, San Andrés Xecul, San Carlos Sija, San Juan Ostuncalco, Sibilia, Totonicapán y Zunil. El fin supremo de dicha mancomunidad es alcanzar el desarrollo local, sostenible e integral de los municipios integrantes mediante la realización de políticas públicas municipales, proyectos y programas.

A pesar de todas las reformas que se le hicieron al Código Municipal no se reformaron de los artículos 14 al 16 relativas a la vecindad.

A continuación se enumeran aquellas competencias relativas al objeto del presente estudio, las cuales están enumeradas en el artículo 35 del Código Municipal, es de notar que de veintinueve puntos, solamente once estén vinculados directamente con el ordenamiento territorial y el urbanismo, los cuales se transcriben a continuación:

- a) La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales;
- b) El ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal;
- c) La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales;

- d) El establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos;
- e) Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que correspondan adjudicar al alcalde.
- f) La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales;
- g) La organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, así como el apoyo que estime necesario a los consejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, así como de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y de los Consejos Municipales de Desarrollo;
- h) La preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres;
- i) La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia;
- j) La elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia;

- k) La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio;⁵⁷

La corporación municipal es la encargada entonces, de aprobar los planes, programas y proyectos de la municipalidad. El tema objeto de este estudio, es responsabilidad directa de la corporación municipal. Ya que ésta es la encargada de velar por los planes de ordenamiento territorial y de urbanismo de su municipio. Para asegurar la calidad de vida de los habitantes en relación a lugares de recreación, de comercio, de vivienda, de educación, etc.

Aprueba los acuerdos y reglamentos necesarios para llevar a cabo dicha función. Y sobre todo hacer cumplir dichos acuerdos y reglamentos. De lo contrario es inútil el tener dichos ordenamientos legales, si no se hacen cumplir o se cumplen a medias. Con respecto al Código Municipal y sus reformas se discutirá en puntos posteriores.

El Decreto número 22-2010, las Reformas al Código Municipal establece, en su artículo cuarenta y seis, reforma el artículo ciento cuarenta y dos, bajo el capítulo de Ordenamiento territorial y desarrollo integral, establece que “las municipalidades son las encargadas de formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de sus municipios, y por consiguiente, les corresponde la función de proyectar, realizar y reglamentar la planeación, proyección, ejecución y control urbanísticos, así como la preservación y mejoramiento del entorno y el ornato.”

Para realizar cualquier tipo de desarrollo urbano, el Estado o sus entidades o instituciones autónomas, o personas individuales o jurídicas calificadas para ello, ya sean lotificaciones, parcelamientos, urbanizaciones, etc., deberán contar con la aprobación y autorización de la municipalidad en cuya circunscripción se localicen. Dicha aprobación se traducirá en una licencia o autorización municipal de urbanización, que deberá cumplir con el mínimo de servicios públicos siguientes:

⁵⁷ Congreso de la Republica de Guatemala. Código Municipal Dto. 12-2002. Guatemala. Librería Jurídica. 1988. Pag. 9 y 10.

- a) Vías, avenidas, calles, camellones y aceras de las dimensiones, seguridades y calidades adecuadas, según su naturaleza.
- b) Agua potable y sus correspondientes instalaciones, equipos y red de distribución.
- c) Energía eléctrica, alumbrado público y domiciliar.
- d) Alcantarillado y drenajes generales y conexiones domiciliarias.
- e) Áreas recreativas y deportivas, escuelas, mercados, terminales de transporte y de pasajeros, y centros de salud, cuando aplique.

En el Código Municipal, en su artículo sesenta y ocho, reformado por el Decreto 22-2010, se establecen ciertas necesidades del Municipio de forma bastante desordenada y sin clasificación alguna, denominándole competencias, por lo que muchas necesidades que debieran encontrarse en el listado no se encuentran, dichas necesidades o competencias son las siguientes:

- a) Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada, alcantarillado, alumbrado publico, mercados, rastros, administración de cementerios y la autorización y control de los cementerios privados, limpieza y ornato, formular y coordinar políticas, planes y programas relativos a la recolección, tratamiento y disposición final de los desechos y residuos sólidos hasta su disposición final.
- b) Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas.
- c) Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales.
- d) La autorización de megáfonos o equipos de sonido a exposición al público en la circunscripción del municipio.

- e) Administrar la biblioteca pública del municipio.
- f) Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación.
- g) Gestión y administración de farmacias municipales populares.
- h) La prestación del servicio de policía municipal.
- i) Cuando su condición financiera y técnica se los permita, generar la energía eléctrica necesaria para cubrir el consumo municipal y privado.
- j) Delimitar el área o áreas que dentro del perímetro de sus poblaciones puedan ser autorizadas para el funcionamiento de los siguientes establecimientos: expendio de alimentos y bebidas, hospedaje, higiene o arreglo personal, recreación, cultura y otros que por su naturaleza estén abiertos al público.
- k) Desarrollo de viveros forestales municipales permanentes, con el objeto de reforestar las cuencas de los ríos, lagos, reservas ecológicas y demás áreas de su circunscripción territorial para proteger la vida, salud, biodiversidad, recursos naturales, fuentes de agua y luchar contra el calentamiento global.
- l) Las que por mandato de ley, le sea trasladada la titularidad de la competencia en el proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo.

Con las reformas a este artículo se adhirieron algunas competencias, pero también se eliminaron ciertos numerales que eran de vital importancia, tales como:

1. Autorización de las licencias de construcción de obras, públicas o privadas, en la circunscripción del municipio.
2. Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio.

3. Gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe.
4. Modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios.
5. Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio.
6. La administración del registro civil y de cualquier otro registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley
7. La designación de mandatarios judiciales y extrajudiciales.

En cuanto a las competencias delegadas al municipio, el Decreto 22-2010 reformó el artículo 70 del Código Municipal en relación a algunas importantes situaciones referidas al ordenamiento territorial y urbanismo. Éstos son: a) Construcción y mantenimiento de caminos de acceso dentro de la circunscripción municipal; b) Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de alimentos y bebidas; c) Gestión de educación pre-primaria y primaria; y d) gestión ambiental de los recursos naturales.

Dentro de la regulación, en el artículo 95, del Municipio se encuentra la Dirección municipal de planificación, dirigida por el Concejo Municipal, la cual deberá realizar la coordinación y consolidación de diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio. Tiene la responsabilidad de producir la información precisa para la formulación de las políticas públicas municipales.

La Dirección Municipal de Planificación tiene ocho funciones bien identificadas en el artículo 96, del citado Código, dentro de las cuales, las más importantes y de importancia para el presente estudio son:

- a) Elaborar los perfiles, estudios de pre-inversión, y factibilidad de los proyectos para el desarrollo del municipio, a partir de las necesidades sentidas y priorizadas. En estos podría incluir el desarrollo de un Reglamento de ordenamiento territorial y urbanismo específico para la ciudad de Quetzaltenango.

- b) Mantener actualizadas las estadísticas socioeconómicas del municipio, incluyendo la información geográfica de ordenamiento territorial y de recursos naturales.

- c) Mantener un inventario permanente de la infraestructura social y productiva con que cuenta cada centro poblado; así como de la cobertura de los servicios públicos de los que gozan éstos.

- d) Mantener actualizado el catastro municipal.

Y por último, se analizará el apartado del Código Municipal que realmente le atañe al presente estudio, el Título VII, Capítulo II del citado Código, denominado Ordenamiento Territorial y Desarrollo Integral. Al respecto se regula del artículo 142 al 149.

Se establece en el artículo 142 que la municipalidad tiene la obligación de formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de sus municipios, y por ende, la función de proyectar, realizar y reglamentar la planeación, proyección, ejecución y control urbanísticos así como la preservación y mejoramiento del entorno y el ornato.

Así también, que todas aquellas lotificaciones, parcelamientos, urbanizaciones y cualquier otra forma de desarrollo urbano y rural que pretenda realizar el Estado o alguna persona individual o jurídica, deberán contar con la aprobación y autorización de la municipalidad en cuya circunscripción se localice. Deben garantizar como mínimo, el establecimiento, funcionamiento y administración de los siguientes servicios públicos:

a) Vías, calles, avenidas, camellones y aceras adecuados.

b) Agua potable y sus instalaciones.

c) Energía eléctrica y alumbrado público y domiciliario.

d) Alcantarillado y drenajes generales.

e) Áreas recreativas y deportivas

La municipalidad está encargada de velar por que se cumpla lo anterior, para lo cual debe emitir una licencia municipal, una vez cumplidos los requisitos a las lotificaciones, parcelamientos, urbanizaciones o cualquier otra forma de desarrollo urbano o rural. Deben también garantizar el cumplimiento del total de las obligaciones del proyecto hasta su terminación, por medio de una fianza a favor de la municipalidad, otorgada por cualquier compañía afianzadora autorizada.

Y tal como lo establece el artículo 149, previo al otorgamiento de la escritura de promesa de venta o compraventa por parte de los lotificadores o urbanizadores debe obtenerse dicha licencia y estipularse dentro del texto su número de identificación y fecha de emisión, requisito sin el cual el Registro de la Propiedad no podrá inscribir.

En el artículo 143 se regula que los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral del municipio deberá respetar todos aquellos lugares que se consideren sagrados o que tengan una especial significación histórico-cultural. Se establece claramente que, “En dichos planes se determinará, por otra parte, el uso del suelo dentro de la circunscripción territorial del municipio, de acuerdo con la vocación del mismo y las tendencias de crecimiento de los centros poblados y desarrollo urbanístico.” En este apartado se puede mencionar el Reglamento del Centro Histórico del Municipio de Quetzaltenango, que se desarrolló en el dos mil siete atendiendo a este artículo.

Se regulan, en el artículo 146, las construcciones a orilla de carretera, dividiendo las carreteras en dos categorías, para las de primera categoría la distancia entre la carretera y la edificación, debe ser de 40 metros, y para las de segunda categoría, debe ser de 25 metros, mínimo.

Cualquier aprobación de planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral del municipio deberá contar con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Concejo Municipal.

2.4 Normas urbanísticas municipales

2.4.1 Ley preliminar de urbanismo

Decreto Presidencial Número 583 emitido por el Presidente de la República el 29 de febrero de 1956 y publicado y con entrada en vigencia la misma fecha.

Para el mejor entendimiento de la Ley el artículo 1 establece ciertas definiciones como: área de influencia urbana, plan regulador y zonificación.

Se plantea como objeto de la ley, en el siguiente artículo, el “establecimiento de las normas preliminares que las municipalidades de la República deberán poner en práctica en el estudio del plan regulador de su jurisdicción, así como trabajos iniciales básicos que ayuden a resolver en forma técnica los problemas que se presentan en el desarrollo de la planificación urbanística de las poblaciones, dentro de las áreas de influencia urbana que se delimiten.”

El artículo 3 de la Ley establece que se debe aprobar un plan regulador en cada municipalidad, así como la elaboración de los reglamentos necesarios para su aplicación, y las áreas de influencia urbana.

Para la puesta en práctica de cada plan regulador las municipalidades deben, según el artículo 5:

- a) Estudiar el plan regulador, al recopilar la información básica y llevar a cabo las investigaciones y estudios necesarios.
- b) Estudiar la instrumentación del proyecto urbanístico para determinar: la forma de financiación, etapas de realización y la reglamentación y zonificación necesarias.
- c) Preparar el programa de rehabilitación urbano y delimitación de barrios insalubres.
- d) Resolver, en lo posible, sobre los problemas especiales que puedan derivarse de la aplicación del plan regulador.

El Capítulo III, regula el área de influencia urbana de la ciudad de Guatemala y las demás ciudades y poblaciones departamentales. En cuanto a éstas últimas, se establece que cada municipalidad ejercerá control urbanístico sobre sus áreas de influencia urbana.

El artículo 9 de la Ley, instauro que todo plan regulador, de cabeceras departamentales y de poblaciones de más de 10,000 habitantes, debe contemplar lo siguiente:

- a) sistema vial
- b) servicios públicos
- c) sistemas de tránsito y transportación
- d) sistema recreativo y de espacios abiertos
- e) edificios públicos y servicios comunales
- f) zonas residenciales
- g) zonas comerciales
- h) zonas industriales
- i) zonas de servidumbre de reserva
- j) cualesquiera otros aspectos convenientes a determinar.

Los estudios en que se base el plan regulador debían quedar finalizados en un plazo no mayor de tres años a partir de la promulgación de la Ley Preliminar de Urbanismo. Todas aquellas municipalidades que no se incluyan en el artículo 9 comenzarían a llevar a cabo la Ley en el tiempo que les pareciera adecuado y necesario.

2.4.2 Plan Regulador del Desarrollo Urbano Rural del Área Metropolitana del Valle de Quetzaltenango

El 17 de enero de 1983, la Alcaldía Municipal de Quetzaltenango, mediante Acuerdo número 0011-1, se autorizó el Reglamento del Plan Regulador del Desarrollo Urbano-Rural del Área Metropolitana. Autorizado en base al principio de autonomía que posee todo municipio de crear sus propias ordenanzas y reglamentos para realizar los fines propios de toda municipalidad.

La intención en la creación de dicho Reglamento, según las consideraciones del mismo, era: “dictar las normas que regulen el crecimiento y desarrollo del área comprendida dentro de su perímetro urbano y en extensión proponer las directrices sobre ocupación del Área Metropolitana del Valle de Quetzaltenango, a fin de garantizar el cumplimiento de los fines propios de las distintas municipalidades que integran la microrregión, para el logro de una mejor calidad de vida y bienestar de todos los habitantes, y el mejor cumplimiento de las funciones que son propias a cada entidad pública y privada dentro del área urbana y metropolitana.” El cual será obligatorio para el Área Urbana de Quetzaltenango, pero optativo para el área de La Esperanza, San Mateo, Salcajá, Olintepeque y Cantel.

Dado que busca el desarrollo equilibrado, integral y ordenado del Valle de Quetzaltenango, se realiza un análisis de las normas que están reguladas en el Reglamento en discusión, por lo que se discute lo más importante.

En su artículo primero, se observa que mediante dicho reglamento se fijan las reglas, especificaciones y requisitos técnicos en los asentamientos urbanos o rurales y de toda forma del uso del suelo. Se establece en el artículo siguiente que dichas normas se aplican a todos aquellos que efectúen actividades que se relacionen con el desarrollo del Municipio de Quetzaltenango y las áreas circundantes.

Para la mayor y adecuada comprensión del Plan en el artículo quinto se agregaron una lista de definiciones de palabras que se fueran encontrando a lo largo del Plan Regulador. Así también, en el siguiente artículo se detalla la delimitación y subdivisión de las superficies del Valle de Quetzaltenango en 4 zonas, las cuales son:

1. Subregión Metropolitana de la Región de Occidente: que comprende desde el Valle de Totonicapán hasta San Juan Ostuncalco.
2. Microregión del Valle de Quetzaltenango: que comprende desde San Mateo al oeste hasta San Cristóbal Totonicapán al este, y desde Olintepeque al norte, hasta el Llano del Pinal y Xecam al sur.
3. Área Metropolitana de Quetzaltenango: conformado por las superficies planas de los municipios de San Mateo, La Esperanza, Olintepeque, Salcajá, Cantel, Llanos del Pinal y el área urbana de Quetzaltenango.
4. Área Urbana de Quetzaltenango: comprende los terrenos ubicados dentro del actual perímetro urbano de Quetzaltenango.

Cabe destacar entonces, lo apuntado al principio de este análisis, que el Reglamento se vuelve obligatorio para el Área Urbana de Quetzaltenango, pero optativo para los municipios aledaños.

Inicialmente al Plan en cuestión se le dió una validez temporal entre los años 1983 a 2000. Se estableció en el artículo 3ro. que si para el año 2000 no se emitía nuevo Reglamento, acorde a la época y sus necesidades, dicho Reglamento continuaría vigente. Lo cual efectivamente sucedió llegado el momento, ya que la Municipalidad de Quetzaltenango, no presentó un nuevo Reglamento, que se acoplara a las nuevas necesidades del municipio.

Dentro del Plan Regulador se divide el territorio en distintas Zonas, las cuales, dependiendo de la zona así es regulada la edificación dentro del Reglamento. Acerca de esto se discutirá a continuación:

Se dividen tres zonas en Zona R-1, Zona R-2 y Zona R-3, las cuales se parecen entre si, pero con ciertas diferencias. En cada una de éstas, según el tipo de edificación, se regula lo siguiente: En cuanto al lote, su área mínima, frente mínimo, densidad máxima de habitantes por hectárea; en cuanto a la altura, el número de pisos y la altura máxima; en cuanto a los aislamientos mínimos, se regula el lateral, el posterior y el antejardín; se regula también el área de patios, tanto exteriores como interiores, según su área mínima y lado mínimo. Se regulan también, los garajes, el estacionamiento y los avisos en cada zona.

Según el tipo de uso para cada una de estas zonas se regulan, el comercio, educacionales y de investigación científica, religiosos, recreativos, asistenciales y hospitalarios y sub-estaciones de servicios públicos, con algunas diferencias según la zona que en adelante se detallaran.

En la Zona R-1, que es de Zona Residencial Unifamiliar y Bifamiliar en Edificación Aislada, Dúplex y/o Gemela y Multifamiliar, se menciona en el Artículo 10 que son: a) Viviendas en edificación aislada, dúplex y/o gemela para una o dos familias por lotes; y b) Vivienda multifamiliar en edificación aislada para dos o más lotes.

En cuanto a las normas sobre uso, además de las citadas en el párrafo anterior, se establece el uso industrial según las normas de la Zona para Parques Industriales. También se indican requisitos especiales que deben cumplirse para las edificaciones dúplex y/o gemelas. En el siguiente artículo del Reglamento, lo más destacado es el área mínima que debe utilizarse para la edificación, la cual en el caso de la Zona R-1 es de seiscientos metros cuadrados (600 mts²).

La Zona R-2, se refiere a Edificación Dúplex o Gemela Continua y Multifamiliar, Unifamiliar y Bifamiliar en Edificación Aislada. A diferencia de la Zona R-1, regula lo relativo a edificación continua, definida en el artículo 5 del Reglamento como: “el conjunto de construcciones adosadas lateralmente por sus dos costados”.

En el artículo 15, se detalla los usos principales de vivienda, que son: a) Vivienda en edificación aislada para una o dos familias por lote, b) viviendas en edificaciones dúplex para una o dos familias por lote, c) viviendas en edificación gemela para una o dos familias por lote, d) viviendas en edificación continua para una o dos familias y e) vivienda multifamiliar en edificación aislada en dos o mas lotes.

En cuanto a las normas sobre usos con licencia especial de esta zona, regulado en el mismo artículo, se le agrega a los generales mencionados anteriormente el uso industrial según las normas para la Zona de Industria Liviana con requisitos bajos de funcionamiento y para Comercio General (ILC), así también, usos anexos de labores domésticas de las cuales pueda obtener ingresos el residente, no se detalla que tipo de labores domésticas, ya que lo explica de una manera muy general. Cabe destacar que el lote de área mínima de edificación es de doscientos metros cuadrados (200 mts²).

Para la Zona R-3, Zona Residencial unifamiliar y bifamiliar en edificación continua y multifamiliar, en el artículo 19 del Reglamento se enumera los usos principales que se le puede dar a esa zona, los cuales son:

- a) Vivienda en edificación continua para una o dos familias por lote,
- b) vivienda multifamiliar en edificación aislada para dos o mas lotes,
- c) viviendas en lotes de tamaño inferior al señalado en dicha zona pero no inferior a ochenta y un metros cuadrados (81 mts²) combinados o no con edificaciones multifamiliares que constituyan desarrollos residenciales de conjunto.

En cuanto a los usos con licencia especial, se establece que se permitirá los establecimientos de comercio según las normas de Zonas de Comercio General, Oficinas de Negocios y Residencial (COR), usos turísticos y uso industrial según las normas para la Zona de Industria Liviana con requisitos bajos de funcionamiento y para Comercio General (ILC).

Se establecen también, usos anexos, como labores domésticas y de industria menor. Así también, el área mínima de edificación, lo establece el artículo 21, de ciento treinta metros cuadrados (130 mts²).

El Plan Regulador norma la Zona de Desarrollos Residenciales de Conjunto (RDC) en su artículo 23, establece que se permite este tipo de desarrollos en las zonas residenciales, comerciales e industriales. Permitidos en las zonas R-1, R-2, R-3, zonas de comercio general, oficinas de negocios y residencial (COR) y en la industria liviana con requisitos bajos de funcionamiento y para comercio general.

El artículo 24 regula que los RDC tendrá por objeto la formación de unidades de vivienda terminadas con servicios públicos y comunales adecuados, formar en lo posible una o varias unidades vecinales de un mínimo de dos hectáreas (2 Has.). Para otorgar la licencia especial para este tipo de desarrollos está sujeta a la capacidad de los servicios públicos del sector donde se proyecta construir, según lo que dicte la Dirección de Aguas, de obras y la Empresa Eléctrica Municipal.

Las Zonas de Comercio General, Oficinas de Negocios y Residencial, se regulan del artículo 25 al 29 en la que se dicta que dicha zona “se destina a establecimientos comerciales y oficinas de negocios que presenten servicios a toda la ciudad y/o a uno de esos sectores, así como a vivienda unifamiliar, bifamiliar o multifamiliar continua.” La edificación se norma según las normas de edificación de las zonas R-1, R-2, R-3 y RDC.

En cuanto a la Zona para Industria Liviana con requisitos bajos de funcionamiento y para Comercio General, son industrias que no brindan contaminación ambiental, congestionamiento o peligro a las áreas vecinas que estén a su alrededor.

En relación a su uso, el artículo 32 permite aquellos usos semi industriales, artesanales, comerciales, de procesamiento, transformación y reparación de productos, con requisitos bajos de funcionamiento. Las licencias especiales incluyen ventas por menor, terminales de buses y viviendas de desarrollo residencial de conjunto. Para su funcionamiento, dentro del mismo artículo, se enumeran siete disposiciones, que básicamente regula lo relativo a la contaminación ambiental que no debe generar dicho tipo de industria.

Para la Zona para Parques Industriales (PI), se regulan como usos principales los industriales de conjunto o sus complementarios de comercio al por mayor. En el artículo 38 se regula que todas aquellas especificaciones sobre el lote, índice de ocupación y construcción, patios, alturas y aislamientos para los usos principales serán determinados por la ahora denominada Dirección Municipal de Planificación.

En cuanto a la Zona para Industrias Especiales, está destinada a aquellas industrias que causen molestias o graves inconvenientes para la seguridad colectiva, por lo que están sometidas a licencia especial. Se refiere a industrias como aquellas que fabriquen explosivos o fuegos artificiales, es decir, todos aquellos productos inflamables.

Así como se reglamenta todo lo mencionado anteriormente, así también se reglamenta lo relativo a la Zona para Industria pesada o con requisitos Altos de funcionamiento y Comercio al por mayor, las Zonas para edificios públicos, la Zona histórica y edificios históricos, las Zonas de Áreas Verdes y Recreación, la Zona residencial agrícola de Primera Categoría, Residencial Agrícola con limitaciones y residencial campestres, las Zonas de protección hidrológica y recreación, la Zona de uso forestal y recreación, las Estaciones de Servicio y Expendio de Combustibles, y la Zona de Renovación Urbana. Se regula también los Estacionamientos de Vehículos Automotores y garajes públicos y los Avisos.

El artículo 93 regula la Licencia de Construcción, al regular que “toda edificación, reparación o modificación de una edificación existente, de propiedad pública o privada, no podrá llevarse a cabo en territorio del Municipio de Quetzaltenango” debe obtener primero la Licencia de Construcción en el departamento de Construcción Urbana, con dictámen favorable de la Dirección Departamental de Planificación, que deberá determinar los usos y características urbanísticas y arquitectónicas a cumplir.

Se establecen ciertas tasas municipales a cubrir para obtener la respectiva Licencia Municipal, según cada edificación, reparación o modificación, las cuales van desde el 0.2 % hasta el 1.0% del costo total de la obra, porcentaje que depende de la inversión de la edificación, reparación o modificación. En el caso de las reparaciones que no sobrepasen los mil quetzales, están libres de pago.

Se regula, en el artículo 95, el permiso de ocupación, que determina que no se podrá ocupar ninguna edificación, reparada o modificada, sin que el propietario haya obtenido previo permiso de ocupación a que se destina, según las normas del Reglamento de Zonificación y de la Licencia de construcción en particular. Excepto cuando no se crea necesario, según el Departamento de Construcción Privada. Sin embargo, dicho Reglamento de Zonificación no existe, puesto que nunca fue creado o al menos no fue encontrado en el Archivo Municipal.

Se establece en el Plan que el Departamento de Construcción Privada llevará a cabo inspecciones periódicas para velar por que la obra se realice de acuerdo a los planos aprobados, correspondientes a la Licencia de Construcción, lo cual no se realiza por completo, por lo que no se puede dar un informe detallado y, en caso de que se esté violando alguna norma del Plan regulador, no se puede imponer la sanción pertinente por el Juzgado correspondiente. Igualmente muchas de las construcciones, reparaciones y remodelaciones no cuentan con la Licencia de Construcción correspondiente, lo cual viola directamente el Plan Regulador analizado

Cualquier urbanización de una hectárea o más de extensión está obligada a ceder ciertas áreas mínimas para los servicios públicos o recreación de cada urbanización, para uso exclusivo de ésta. Área la cual debe ser autorizada por la Dirección Municipal de Planificación, en base a los anteproyectos de la urbanización.

Además del Permiso de Ocupación, se regula el Certificado de Zonificación, en el artículo 100 del Plan Regulador, el cual lo expide la Dirección Municipal de Planificación, a solicitud de parte interesada, para hacer constar la localización del bien raíz y sus usos, la legalidad o ilegalidad de dicho uso de conforme con el Reglamento de Zonificación.

Dicho Certificado puede ser usado por los interesados en las operaciones de bienes raíces, para adquirir o divulgar información de los mismos. En cuanto a la administración del Plan Regulador se establece, en el artículo 111, que el encargado es, la ahora denominada, Dirección Municipal de Planificación, la Alcaldía Municipal y otras dependencias de la Municipalidad.

En el artículo 112, se le establece a la Dirección Municipal de Planificación, además de las funciones establecidas en el Código Municipal, las siguientes: a) Interpretar las disposiciones del Reglamento, b) Interpretar, variar y adicionar el Mapa de Zonificación, c) Autorizaciones de uso principal y licencias, d) conceder excepciones al Reglamento. Además de tener la responsabilidad de aplicar las normas y hacerlas cumplir, debe expedir la Licencia, Uso y Zonificación según el Reglamento.

Las violaciones al Plan Regulador serán objeto de sanción según el Código Municipal. Se aplican, según la escala establecida en el artículo 116: a) Amonestación verbal o escrita; b) Suspensión de la licencia hasta que cumpla con los requisitos, c) multas; d) suspensión de matriculas provisionales de servicios en las obras en construcción; e) Cancelación de la licencias; f) demolición de los trabajos; g) Suspensión de los trabajos por el Juzgado de Asuntos Municipales.

Por último, en el artículo 122 se establece que los anexos son todas aquellas tablas, formularios, gráficos, mapas y todo lo que esclarezca la técnica del Plan Regulador, que debe emitir la Alcaldía Municipal.

De todo lo citado anteriormente acerca del Plan Regulador, al compararlo con la realidad actual, del año 2010-2011, muchas de las normas establecidas en el mismo no son cumplidas, tan solo con que para poder entender la ubicación de cada una de las zonas reguladas se debe tener el Mapa de Zonificación correspondiente, el cual no es un anexo del Plan Regulador, sino que debe de tomársele una foto al Mapa, el cual está colgado en un marco de una oficina de la Municipalidad, notándosele lo avejentado, dado que no ha sido actualizado desde el año 1983, en que entró en vigor el presente Plan Regulador, ni es adjuntado al Plan Regulador cuando es solicitado en la oficina municipal correspondiente.

Adicional a ello, las licencias se conceden a muchas personas, a algunas por cumplir los requisitos y otras por mero favoritismo, por lo que tiene un aspecto de corrupción.

Se debe tomar en cuenta que el Reglamento se creó y entro en vigor en 1983, y desde esa época hasta ésta no se ha hecho una sola reforma al mismo, a pesar, de todos los cambios que ha tenido la ciudad de Quetzaltenango desde dicha fecha, en todos los ámbitos, que afectan directamente el suelo de la ciudad, sin tomar en cuenta las nuevas necesidades que necesitan cubrirse.

2.4.3 Reglamento del Centro Histórico del municipio de Quetzaltenango

El Reglamento del Centro Histórico del municipio de Quetzaltenango, acta Número 223-2007, consta de un total de 161 artículos, con sus respectivos anexos al final, como listados y mapas, que ayudan a comprender la totalidad del reglamento.

En vigencia desde el año 2007, el cual pretendía cubrir la falta de un ordenamiento específico que regulara lo relativo al mantenimiento y restauración del Centro Histórico de Quetzaltenango, como interés nacional. Ya que a la falta de éste, su deterioro ha sido grave en cuanto a su arquitectura y monumentos, además del tema social e histórico. Por lo que el veintitrés de octubre de dos mil siete fue aprobado por el Concejo Municipal de Quetzaltenango el Reglamento que regula y protege a esta sección de la ciudad.

Derivado de los resultados del Plan Maestro se definió el sector que es ahora el Centro Histórico, y autorizar el Reglamento que regule que la vivienda sea una actividad fundamental y sus edificios patrimoniales, bienes culturales y demás sean protegidos para futuras generaciones, así como, el mantenimiento de un sector armonioso y agradable para sus habitantes y visitantes.

El Reglamento define el Centro Histórico, en su artículo segundo, como: “la parte más antigua de la ciudad, aquella en donde se ubican con mayor densidad la mayoría de edificios con valor patrimonial, que rememoran la historia de la misma, su origen y desarrollo.

Por Centro Histórico se entenderá la ciudad existente hasta finales del siglo XIX, que guarda la traza original o antigua de sus calles, manzanas y espacios públicos...área donde se ubican los antiguos barrios (San Antonio, San Bartolomé, El Calvario, San Nicolás, Las Flores, Bolívar), donde se conservan aún oficios, costumbres y tradiciones de tiempo atrás algunas de estas desde la época colonial.”

El artículo 3 del Reglamento delimita el área del Centro Histórico, por medio de direcciones y nomenclaturas propias de las zonificación de Quetzaltenango, cuyo plano se encuentra en el anexo del mismo.

Dentro de la organización administrativa, se encuentra la Oficina del Centro Histórico de la Ciudad de Quetzaltenango, única responsable de velar por el cumplimiento del Reglamento, dirigida por un Arquitecto Director nombrado por la Corporación Municipal de Quetzaltenango. A dicha oficina se le asignaron ciertas facultades y competencias, en el artículo 5, en contexto, como por ejemplo:

- a) Conocer y resolver toda solicitud relativa a licencias, autorización y permiso para habilitación urbana, anuncios y publicidad, ruinas, excavaciones, demoliciones, y cualquier otra actividad que afecte directa o indirectamente a las inmuebles que se encuentren dentro de la delimitación del denominado Centro Histórico.
- b) Tramitar en la dependencia correspondiente las sanciones derivadas de la no observancia del Reglamento.
- c) Formulación de los proyectos que surjan e intervengan con el Centro Histórico, así como dar el aval correspondiente de los proyectos.
- d) Buscar fuentes de financiamiento internacionales en pro del desarrollo del Centro Histórico.

Al ser aprobado el Reglamento en cuestión, se ordenó, mediante los artículos siete y ocho la creación de: a) El Comité de Dirección del Plan Maestro del Centro Histórico, cuya función primordial es vigilar que el Reglamento del Centro Histórico sea llevado a cabo fielmente, presidido por el Alcalde Municipal y representantes de otras comisiones de la Municipalidad. Y b) El Patronato para la Protección del Centro Histórico de la Ciudad de Quetzaltenango, conformado por vecinos de la Ciudad, para vigilar las actuaciones de los miembros de la Oficina del Centro Histórico y velar siempre por el cumplimiento del Reglamento, de lo contrario presentar las denuncias correspondientes al Juzgado de Asuntos Municipales o Ministerio Público, en su caso.

La Oficina del Centro Histórico es autosostenible pues la ley declara la creación de una cuenta de ingreso de fondos resultantes de licencias de intervención, multas por infracción al Reglamento, rótulos comerciales y cobros por circuitos turísticos en el Centro Histórico.

Para la mayor comprensión del Reglamento en análisis, el artículo 10 del mismo, enlista un glosario con definiciones de ciertas palabras propias del Reglamento.

En el Título II del Reglamento, se regula la protección y clasificación de los bienes culturales e históricos, se realizó la clasificación de los mismos en base a su valor patrimonial, dividiéndolos en:

- a) Monumentos de Primer Orden: son aquellos que comprenden conjuntos religiosos, administrativos, comerciales, viviendas de personajes relevantes de la historia de la ciudad y espacios públicos del área, sin importar su estado de conservación, debido a que su esencia altamente representativa de determinada época histórica, y que su detrimento total o parcial de sus particularidades esenciales cause graves daños.
- b) Monumentos de Segundo Orden: Definido por el artículo 13 como las “piezas representativas de una tipología básica de la trama urbana, teniendo por tanto, características estéticas, de estructura interna, altura y volumetría correspondiente a dicha trama. Son aquellos edificios cuyo estado de conservación debe ser integral en concordancia con las partes conservadas. Presentar calidades arquitectónicas o urbanísticas intrínsecas, lo suficientemente importante para aconsejar su protección.”
- c) Arquitectura de contexto o entorno monumental: Son aquellas edificaciones que no rompen con el esquema arquitectónico de la zona pero pueden ser sustituidas por otras que no riñan con los elementos constructivos y las normas de construcción urbana pertinentes.

- d) Arquitectura sin valor patrimonial: Edificaciones de menos de 50 años de haber sido construidas, por lo que no es representativa de una época histórica en particular y que han sido construidas con métodos nuevos y contemporáneos.

Existen en toda la ciudad de Quetzaltenango algunos monumentos y edificios fuera del área del Centro Histórico, así como mausoleos que necesitan ser protegidos debido a su valor histórico, artístico, cultural, utilitario y representativo de una época particular, motivo por el cual en los artículos 17 y 18 del Reglamento en cuestión, se regula dicha protección, con la ayuda de las listas anexadas el mismo.

Se clasifica también, lo relativo a la clasificación de zonas de protección y sus límites en el Título IV del Reglamento en cuestión, dividiéndolas en diferentes zonas homogéneas con diferentes características, tales como:

- a) Zona Homogénea “ZHA”: zona en la cual se debe proteger la totalidad del patrimonio y realizar acciones de restauración integral sin alterar sus características históricas.
- b) Zona Homogénea “ZHB” y “ZHC”: zonas en las cuales es necesario restituir su integración a la zona ZHA, por medio de trabajos de remodelación para la refuncionalización de la zona, sin afectar las características del área.
- c) Zona Homogénea “ZHD”, “ZHE” y “ZHF”: zonas en las cuales existen áreas y monumentos de valor inmutable que deben ser conservados y rescatados.

Para la aprobación de todo proyecto de intervención deben realizarse ciertos trámites administrativos de intervención, relativos a construcción, reconstrucción, rehabilitación, conservación ambiental, nueva planta, demolición y mantenimiento. El nivel de intervención siempre dependerá del valor patrimonial del edificio, autorizado por la Oficina del Centro Histórico, el cual autorizará si se presentan los documentos necesarios y se lleva a cabo por un arquitecto o ingeniero civil colegiado, que haya cursado un taller y se le haya otorgado certificación correspondiente.

Según el artículo 36, los trámites a realizar son, Licencias o Permisos, con pago de la tasa correspondiente, para: “obras de urbanización, desmembración de parcelas, intervenciones en cualquier edificio del Centro Histórico, restauración, consolidación, reparación y mantenimiento, reestructuración y rehabilitación, remodelación, apertura de vanos y obra de nueva planta, apertura de establecimientos, rótulos y toldos, instalación de mobiliario urbano, declaratoria de ruina, excavaciones y demoliciones, uso del suelo, y cualquier otra actividad que de manera directa o indirecta afecte a cualquier inmueble, plaza o calle que se encuentre enmarcado dentro del Centro Histórico de la ciudad de Quetzaltenango y los monumentos aislados y funerarios.”

Acerca de lo anterior, el Reglamento regula la autorización de las licencias para los mismos. Regula también lo relativo a:

- a) uso del suelo;
- b) los predios, solares y parcelas;
- c) la tipología de la edificación e imagen urbana, la cual norma, por ejemplo, iluminación, alturas máximas, elementos decorativos y formales, portones, puertas y ventanas, colores, fachadas, etc.;
- d) construcciones para uso comercial;
- e) viabilidad, tránsito y transporte;
- f) mobiliario urbano y ambiental, que regula lo relativo a pavimentación de calles, protección de vegetación, áreas verdes, nomenclatura de calles, etc.;
- g) la instalación y funcionamiento de bares, cantinas, discotecas, centros nocturnos, salones de baile y recepciones en el Centro Histórico.

Por supuesto, por ser obras en el Centro Histórico, éstas gozan de incentivos y exoneraciones que promuevan la rehabilitación de las mismas. Pero también lo relativo a las sanciones correspondientes, en el artículo 48, si se incumplen las normas del Reglamento. Dichas sanciones se encuentran detalladas en tablas que especifican el tipo de infracción, el área del inmueble, el avance de la obra y el Salario Mínimo Diario Urbano (S.M.D) a pagar por multa según el valor patrimonial del edificio.

Capítulo III

Presentación y Análisis de Resultados

En orden de la realización del presente estudio se realizaron entrevistas a sujetos clave que conocen el ordenamiento territorial y urbanismo en la ciudad de Quetzaltenango de primera mano. Dada la importancia de ambas en cualquier territorio, no solamente en la ciudad de Quetzaltenango, se hizo necesario realizar ocho distintas preguntas destinadas a resolver y entender lo sucedido en dicha ciudad, para mantener un balance adecuado en la sociedad y elevar el nivel de vida de los ciudadanos. Lo cual a efecto de la entrevista se consiguieron los siguientes resultados a través del respectivo análisis de cada una de las respuestas siguientes.

Primera Pregunta

¿Conoce usted la forma de ordenamiento territorial existente en Guatemala?

El cincuenta por ciento (50 %) de los entrevistados coincidieron en que ordenamiento territorial como tal no existe en Guatemala, por lo que hasta el año 2010, se llevo a cabo una política por medio de SEGEPLAN de definir el ordenamiento territorial de Guatemala, por medio de la definición de Planes de Ordenamiento Territorial. Y que el único soporte otorgado a las municipalidades es por medio del Código Municipal y otras normas que lo regulan a grandes rasgos. El cuarenta por ciento (40%) de los entrevistados coincidieron en una respuesta positiva al establecer que el país se divide en departamentos, municipios, cantones, aldeas, caseríos, colonias; desde lo macro hasta lo micro. Finalmente, el diez por ciento (10%) de los entrevistados, respondieron que la forma de ordenamiento territorial es a través de los reglamentos municipales que existen.

Se puede observar una discrepancia en las respuestas, ya que el cuarenta por ciento aduce que ordenamiento territorial equivale a la división política del territorio. Sin embargo, a partir de los demás entrevistados se establece que ordenamiento territorial como tal, no existe en Guatemala, ya que no existe una ley específica que lo regule y lo defina. A pesar de parecer tan importante y aparecer regulado a grandes rasgos en la Constitución, el Código Municipal y otras leyes. Y se ordene una regulación municipal, que la gran mayoría de las municipalidades a lo largo del país, no poseen, y si la poseen no se cumple por completo.

Segunda Pregunta

¿Conoce usted las leyes existentes para la regulación de la planificación territorial en Quetzaltenango? Mencione las que conozca.

El cien por ciento (100%) de los entrevistados concuerda en mencionar el Plan Regulador del Desarrollo Urbano Rural del Área Metropolitana del Valle de Quetzaltenango y el Código Municipal, en segunda instancia. El cincuenta por ciento (50%) menciona también la Ley de Parcelamientos Urbanos como ley auxiliar de las dos anteriores y el diez por ciento (10%) menciona, además de las anteriores, menciona la Ley Preliminar de Urbanismo y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Se destaca que las normas que atienden específicamente la planificación territorial y ordenamiento territorial son el Código Municipal y el Plan Regulador del Desarrollo Urbano Rural del Área Metropolitana del Valle de Quetzaltenango. El Código Municipal, ya que es el que ordena la creación de planes específicos y estratégicos de ordenamiento territorial para cada municipio según las necesidades propias de la población y el territorio.

Y el Plan Regulador del Desarrollo Urbano Rural del Área Metropolitana del Valle de Quetzaltenango pues es el plan específico creado en el marco legal del Código Municipal, que aunque fue creado en el año 1983, sigue teniendo vigencia, hasta la creación de un Nuevo Plan que satisfaga las necesidades del territorio de la ciudad de Quetzaltenango, que atienda el crecimiento acelerado que se tiene y sus respectivos servicios, para una adecuada regulación y ordenanza municipal.

Tercera Pregunta

¿Considera usted que dichas normas y reglamentos se cumplen a cabalidad?

El cincuenta por ciento (50%) de los entrevistados coincidieron en que no se cumplen, especialmente el Plan Regulador del Desarrollo Urbano Rural del Área Metropolitana del Valle de Quetzaltenango debido a que muchas de las normas allí reguladas ya no aplican a la realidad actual del territorio de la ciudad de Quetzaltenango. A esto, agrega un diez por ciento (10%) de los entrevistados, que dicha norma principió a aplicarse cuando estaba a punto de vencerse, en el año dos mil, ya cuando muchas de las normas no eran aplicables a la realidad actual.

El otro cincuenta por ciento (50%) concuerdan en que si se cumplen o al menos se tratan de hacer cumplir las normas, sin embargo muchas personas no cumplen con solicitar la respectiva licencia y ya que existe una carencia de personal para llevar a cabo las supervisiones debidas, no le es posible a la Municipalidad de Quetzaltenango vigilar que toda construcción realizada en la ciudad cumpla con los requisitos establecidos.

A partir de lo anterior, se puede establecer que aunque la norma se trate de aplicar, ésta no se cumple por completo, ya que, por una parte, algunas normas ya no son aplicables a la realidad actual, y por la otra, es un trabajo de todos el cumplirlas, ya que le corresponde no solo a la Municipalidad velar por el cumplimiento de las mismas, sino también a la población el acatarlas para el bien común. Además, de crear una nueva norma o modificar la ya existente.

Cuarta Pregunta

¿Conoce usted las propuestas de normas y reglamentos relativos a la regulación de la planificación territorial en Quetzaltenango? Mencione las que conozca.

El cien por ciento (100%) de los entrevistados coinciden en conocer el estudio que se está llevando a cabo para la realización de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en Quetzaltenango, fue autorizado realizarlo a finales del año 2010, por medio de una comisión técnica conformada por la Municipalidad de Quetzaltenango por medio de la Comisión de Urbanismo y Ordenamiento Territorial, el Departamento de Catastro, Departamento de Construcción Privada, Planificación Municipal y Asesoría Jurídica; el Grupo Gestor; la Universidad San Carlos de Occidente; el Colegio de Arquitectos y el Colegio de Ingenieros. Quienes en conjunto están llevando a cabo los estudios necesarios para este nuevo Plan de Ordenamiento Territorial.

A través de todos los entrevistados se dio a conocer la integración de la Comisión Técnica encargada de realizar el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial.

Quinta Pregunta

¿En su opinión que efectos jurídicos devienen de la falta de cumplimiento de dichas normas y reglamentos?

El cincuenta por ciento (50%) de los entrevistados concuerda en el sentido que los efectos jurídicos son las sanciones administrativas que se les puede imponer a las personas por la falta de cumplimiento de las normas, siendo el encargado el Juzgado de Asuntos Municipales. Sin embargo, según un diez por ciento (10%) de los entrevistados, el Juzgado de Asuntos Municipales no tiene sustento técnico para poder emitir un dictamen desfavorable a la construcción de una edificación.

El otro cuarenta por ciento (40%) se avienen en relación a que un efecto directamente derivado de la falta de cumplimiento de las normas y reglamentos, es el desorden territorial creado y los conflictos entre vecinos por los mismos.

De lo anterior se desprenden los efectos jurídicos de la falta de cumplimiento de las normas y reglamentos existentes para regular el ordenamiento territorial, los cuales son, las sanciones administrativas que impone el Juzgado de Asuntos Municipales, tales como, multas o demolición, según el caso.

Sexta Pregunta

¿Qué opinión le merece la actuación de las autoridades en cuanto al cumplimiento de los reglamentos de ordenamiento territorial de Quetzaltenango?

El treinta y tres punto tres por ciento (33.3 %) coinciden en que es una tarea de todos el cumplimiento de los reglamentos, por lo que la población, en su opinión debería tener mayor solidaridad para acatar los reglamentos y pagar lo que corresponde. Pues allí radica la base para poder desarrollar los planes de ordenamiento territorial, es necesario, entonces, que actúen en conjunto la municipalidad y la sociedad.

El otro treinta y tres punto tres por ciento (33.3 %) de los entrevistados opinan que hace falta apoyo del Concejo Municipal para la aprobación de ciertas normas, dado que es un reto que enfrentan. El último treinta y tres punto tres por ciento (33.3 %) concuerdan en que es una cuestión política la toma de decisiones de los distintos planes. Lo cual hace que muchas decisiones no sean tomadas para no poner en marcha ciertos planes que incidan directamente en la población y por ende en las autoridades, dificultándoles oportunidades en años electorales. Opinan también, que esto le sirve a las municipalidades para evadir responsabilidades de su función en cuanto al ordenamiento territorial.

Por lo tanto, en realidad, se puede establecer que cada una de las opiniones es realmente válida, ya que: en efecto es una tarea de todos el cumplir con las normas y reglamentos de ordenamiento territorial. Así también, que el Concejo Municipal debe dar más apoyo a los Planes y no dejarse influenciar por las cuestiones políticas.

Séptima Pregunta

¿En su opinión, existen normas específicas que regulen el ordenamiento territorial y de urbanismo en la ciudad de Quetzaltenango?

El cincuenta por ciento (50%) de los entrevistados coinciden en establecer el Plan Regulador del Desarrollo Urbano Rural del Área Metropolitana del Valle de Quetzaltenango y el Código Municipal, a pesar de que, según los entrevistados no están bien definidas. El dieciséis punto siete por ciento (16.7 %) concordaron al mencionar la Ley Preliminar de Urbanismo, Ley de Parcelamientos Urbanos y el Plan Regulador del Desarrollo Urbano Rural del Valle de Quetzaltenango. Otro dieciséis punto siete por ciento (16.7%) mencionaron además del Plan Regulador del Desarrollo Urbano Rural del Área Metropolitana, al Reglamento del Centro Histórico de la ciudad de Quetzaltenango. El último dieciséis punto siete por ciento (16.7 %) opinó que se trabaja en esos proyectos pero que no todavía no existen.

De las respuestas a esta pregunta se deduce que el ochenta y tres punto cuatro por ciento (83.4%) coincide en mencionar como norma específica el Plan Regulador del Desarrollo Urbano Rural del Área Metropolitana del Valle de Quetzaltenango, aunque no estén bien definidas.

Octava Pregunta

¿Considera necesaria la instauración de una norma específica de ordenamiento territorial para la ciudad de Quetzaltenango?

El cien por ciento (100%) de los entrevistados coincidieron en dar una respuesta positiva a la pregunta, dadas las necesidades que tiene la población debido al índice de crecimiento y desarrollo acelerado que tiene la ciudad de Quetzaltenango.

Es necesario que todos los involucrados en la creación del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial realicen los trabajos necesarios para el buen funcionamiento de la nueva ordenanza municipal. Que en coordinación con todos los actores de la sociedad se logre regular todo aspecto de ordenamiento territorial en la ciudad de Quetzaltenango específicamente. El aspecto positivo es, que se está llevando a cabo el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial por medio de una mesa técnica especializada.

Conclusiones

1. Se determinó que uno de los efectos jurídicos de la regulación mínima municipal urbana para el crecimiento territorial de la ciudad de Quetzaltenango es el crecimiento desordenado de la urbe creado debido a que las normas existentes no reglamentan adecuadamente el ordenamiento territorial y el urbanismo en dicha ciudad, debido a que el Plan Regulador del Desarrollo Urbano Rural del Área Metropolitana del Valle de Quetzaltenango existente no ha sido actualizado o cambiado desde su creación en el año 1983.
2. Otro efecto jurídico de la regulación mínima municipal urbana para el crecimiento territorial de la ciudad de Quetzaltenango es que la aprobación de los planes de construcción para su aprobación y posterior otorgamiento de la Licencia de Construcción en varias ocasiones es otorgada a aquellos planes que no cumplen a cabalidad con las normas establecidas, ya sea por falta de atención a los mismos o falta de ética.
3. Así también, los ciudadanos de la ciudad de Quetzaltenango fallan al no acatar las pocas normas existentes para llevar a cabo sus construcciones, por lo tanto, no solicitan los permisos debidos a la Municipalidad de Quetzaltenango. En resumidas cuentas, tanto la Municipalidad de Quetzaltenango como los ciudadanos no acatan las normas de ordenamiento territorial, cumplen solamente con intereses personales sin tomar en cuenta el bien común.
4. La forma de ordenamiento territorial en Guatemala no existe como tal. Ya que no se han promulgado normas específicas de ordenamiento territorial y urbanismo, primero de orden general, que regulen el territorio nacional, y segundo, de orden local, es decir, en cada municipalidad. Excepto una que otra municipalidad que si. Existen ciertas regulaciones de ordenamiento territorial y urbanismo en diferentes normativas pero todas dispersas y regularmente contradictorias.

Recomendaciones

1. Desarrollar un nuevo Plan Regulador para el desarrollo urbano rural para la ciudad de Quetzaltenango, que se adapte a la realidad actual del territorio, con reglamentación complementaria, específica y detallada de cada situación que deba normarse para un desarrollo equilibrado y ordenado de la ciudad de Quetzaltenango. Que ayude no solo al crecimiento territorial urbano, sino también a la calidad de vida de los ciudadanos, al velar por el establecimiento de áreas recreativas, parques, estacionamientos, etc.
2. Mientras se realiza el Nuevo Plan Regulador, crear el Reglamento de Zonificación incluido en el artículo 95 y otros de el Plan Regulador del Desarrollo Urbano Rural del Área Metropolitana del Valle de Quetzaltenango, el cual no existe, y por lo tanto hace inaplicables todos aquellos artículos que lo mencionen.
3. De la misma manera, incluir en el Plan Regulador del Desarrollo Urbano Rural del Área Metropolitana del Valle de Quetzaltenango el Mapa de Zonificación correspondiente para comprender la ubicación de cada una de las zonas establecidas en dicho Plan. Mapa el cual debe ser anexado al Plan Regulador y así los interesados no se verán obligados a tomarle un fotografía para poder obtenerlo, Al ser anexado el mismo el acceso a la información será fidedigno y completo, para llegar así a los todos los ciudadanos, no solo a un grupo de personas.
4. Promover la ética profesional dentro de cada dependencia de las Municipalidades para que se cumplan a cabalidad las normas establecidas actualmente para la construcción de edificaciones.

5. Hacer conciencia a todos los ciudadanos a través de medios publicitarios de la importancia de acatar las normas establecidas. específicamente del Plan Regulador del Desarrollo Urbano Rural del Área Metropolitana del Valle de Quetzaltenango, el Reglamento del Centro Histórico e informar acerca de los cambios que se deseen realizar por la Municipalidad de Quetzaltenango para favorecer a los ciudadanos.

Referencias

Referencias Bibliográficas:

1. Ballbé, Manuel. Marta Franch. *Manual de Derecho Administrativo*. España, Marqués Tallers Gráficos. 2002.
2. Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho Administrativo I*. Guatemala. 1996.
3. Castillo González, Jorge Mario. *Derecho Administrativo Guatemalteco*. Guatemala. 2006
4. Fernández Ruiz, Jorge. *Diccionario de Derecho Administrativo*. México. Edit. Porrúa. 2003.
5. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México. Editorial Porrúa, S.A. 1987
6. Fundación Centroamericana de Desarrollo. Fundación Soros. *La Descentralización en Guatemala*. Guatemala. 2002.
7. García Oviedo, Carlos. Enrique Martínez Useros. *Derecho Administrativo*. España. E.I.S.A. 1968.
8. Macdonald, Austin F. *Gobierno y Administración Municipal*. Estados Unidos de América. 1959.
9. Mesa Dávila, Francisco. *Implicaciones de la Ley del Registro de Información Catastral para la Seguridad Jurídica Inmobiliaria en Guatemala*. Facultades de Quetzaltenango, Universidad Rafael Landívar. 2006.
10. Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. *Derecho Administrativo Español*. España. Editorial Porrúa. 2005.

11. Rueda, Salvador. *Modelos de ordenación del territorio mas sostenibles*. España, 2002
12. Vendrell Tornabell, Monserrat y Hugo Haroldo, Calderon Morales. *Manual de Derecho Administrativo*. España-Guatemala. Universitat Autònoma de Barcelona. 2002

Referencias Normativas:

1. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala.
2. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 12-2002. Código Municipal.
3. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 52-87. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
4. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 70-86. Ley Preliminar de Regionalización.
5. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 1427. Ley de Parcelamientos Urbanos.
6. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 14-2002. Ley General de Descentralización.
7. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 41-2005. Ley de Registro de Información Catastral.
8. Congreso de la República de Guatemala. Decreto-Ley 583. Ley Preliminar de Urbanización.

9. Municipalidad de Quetzaltenango. Acuerdo 0011-1. Plan Regulador del Desarrollo Urbano Rural del Área Metropolitana del Valle de Quetzaltenango.
10. Municipalidad de Quetzaltenango. Acta No. 223-2007. Reglamento del Centro Histórico de la Ciudad de Quetzaltenango

Referencias Electrónicas:

1. Alcaldía de Bogota. Alcaldía de Bogota. Ley 388. Colombia. 1997. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339#FichaDocumento>. Fecha de consulta: 25/06/2010
2. Bifurcaciones. Wirth, Louis. El urbanismo como modo de vida. Bifurcaciones. Colombia. 2008. <http://www.bifurcaciones.cl/002/reserva.htm>
3. El Quetzalteco, Editorial, “Urbanismo está desatendido”, Guatemala, 2009, <http://www.elquetzalteco.com.gt/08.11.2008/?q=node/351/print>, Fecha de consulta: 14/06/2010
4. El Quetzalteco, José Racancoj, “Proyecto Urbanístico”, Guatemala, 2008, <http://www.elquetzalteco.com.gt/30.09.2008/?q=node/315/print>. Fecha de consulta: 14/06/2010
5. Gobierno en línea. Gaceta de la Republica de Venezuela. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Venezuela. 1983. <http://www.gobiernoenlinea.ve/docMgr/sharedfiles/LeyOrganicaOrdenacionTerritorio.pdf>. Fecha de consulta 24/06/2010
6. Mancomunidad Metrópoli de los Altos. Bits Creativos. Presentación Institucional. Guatemala. 2008. <http://www.metropolidelosaltos.org/portada/presentacion.htm>. Fecha de consulta: 06/01/2011

7. Scripta Nova. Massiris Cabeza, A. "Ordenación del Territorio en America Latina". Colombia. 2002. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>. Fecha de consulta: 25/06/2010.
8. Sistema Nacional de Planificación Territorial. SEGEPLAN. Preguntas frecuentes. Guatemala.
http://sinit.segeplan.gob.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=281&Itemid=66. Fecha de consulta: 24/06/2010

Otras Referencias:

1. Castillo Lepe, Edwin Alberto. "Cosmovisión Maya y su relación con el Acondicionamiento Territorial". Tesis de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Rafael Landívar.
2. Faillace Maldonado, Giovanna. Ordenamiento urbano del sector de Pueblo Nuevo, Tiquisate, Escuintla. Guatemala. 2007. Tesis de Arquitectura y Diseño. Universidad Rafael Landívar.
3. Giraldo Salgado, Ana María. Análisis Comparativo de la Política Reciente de Ordenamiento Territorial entre Colombia y Guatemala (1997-2006): Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y la Planificación Estratégica Territorial (PET). Tesis de Ciencias Económicas. Universidad Rafael Landívar.
4. Rácano, Jose Martin. "Celebran urbanismo". El Quetzalteco. Guatemala. 08/11/2008. Numero 1853.
5. Rivera, Fred. "Plan contra inundaciones". El Quetzalteco. Guatemala. Junio 03, 2010. No. 2097.

Anexos

Mapa de Zonificación de la Ciudad de Quetzaltenango



Universidad Rafael Landívar

Campus de Quetzaltenango

Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales



Tesis: Efectos jurídicos de la regulación mínima municipal urbana para el crecimiento territorial de la ciudad de Quetzaltenango

Tesista: Christian Denisse Molina Calderón

Asesor: Licda. Thuly Rosmary Jacobs Rodríguez

1. ¿Conoce usted la forma de ordenamiento existente en Guatemala?
2. ¿Conoce usted las leyes existentes para la regulación de la planificación territorial en Quetzaltenango? Mencione las que conozca.
3. ¿Considera usted si dichas normas y reglamentos se cumplen a cabalidad?
4. ¿Conoce usted las propuestas de normas y reglamentos relativos a la regulación de la planificación territorial en Quetzaltenango? Mencione las que conozca.
5. ¿En su opinión, que efectos jurídicos devienen de la falta de cumplimiento de dichas normas y reglamentos?
6. ¿Que opinión le merece la actuación de las autoridades ediles en cuanto al cumplimiento de los reglamentos de ordenamiento territorial de Quetzaltenango?
7. ¿En su opinión, existen normas específicas que regulen el ordenamiento territorial y de urbanismo en la ciudad de Quetzaltenango?
8. ¿Considera necesaria la instauración de una norma específica de ordenamiento territorial para la ciudad de Quetzaltenango?