

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

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a crown on top, flanked by two lions. The shield is set against a background of a landscape with a castle and a cross. The text "UNIVERSITAS SAN CAROLINI ACADÉMIA COACTEMALENSIS INTER CAETERAS CONSPICUA" is inscribed around the perimeter of the seal.

**CREACIÓN DE UN REGLAMENTO
PARA NORMAR LOS PROCESOS DE UN NUEVO
ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN GUATEMALA
ENCAMINADO A LA CONSERVACIÓN DE ÁREAS
PROTEGIDAS Y EVITAR LOS DAÑOS
OCASIONADOS POR DESASTRES
NATURALES**

WALTER JESÚS DE LEÓN DE LEÓN

GUATEMALA, FEBRERO DE 2013

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

**CREACIÓN DE UN REGLAMENTO PARA NORMAR LOS PROCESOS
DE UN NUEVO ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN GUATEMALA ENCAMINADO
A LA CONSERVACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS Y EVITAR LOS DAÑOS
OCASIONADOS POR DESASTRES NATURALES**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

WALTER JESÚS DE LEÓN DE LEÓN

Previo a conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los Títulos Profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, febrero de 2013

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



DECANO: Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Victor Andres Marroquin Mijangos
VOCAL V: Br. Rocael Lopez González
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente: Lic. Alvaro Hugo Salguero Lemus
Vocal: Licda. Carin Virginia Romero Figueroa
Secretaria: Licda. Maria del Carmen Mancilla Girón

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Ernesto Rolando Jorsantes Cruz
Vocal: Lic. Juan Ramiro Toledo Álvarez
Secretaria: Licda. Wendy Isabel Rodríguez Aldana

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

Licenciado
Jorge Antonio García Mazariegos
Abogado y Notario
Tel. 59937921/ 40085797



Guatemala, 10 de febrero de 2012

Licenciado:

Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Ciudad Universitaria

Licenciad Castillo Lutín:

Tengo el honor de dirigirme a usted, con la finalidad de emitir mi dictamen en cumplimiento del oficio emitido por su persona por el cual me designo como Asesor de Tesis del bachiller **WALTER JESÚS DE LEÓN DE LEÓN**, intitulado "**CREACIÓN DE UN REGLAMENTO PARA NORMAR LOS PROCESOS DE UN NUEVO ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN GUATEMALA ENCAMINADO A LA CONSERVACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS Y EVITAR LOS DAÑOS OCACIONADOS POR DESASTRES NATURALES**"; sugiriendo los cambios necesarios.

Así mismo en el transcurso de la asesoría practicada, pude notar y comprobar que el bachiller, investigó un tema muy importante que debe ser tomado en cuenta por el Congreso de la República debido a que se debe crear el reglamento sugerido con el fin de normar los procesos de un nuevo ordenamiento territorial.

Derivado de lo cual dictamine lo siguiente:



- 1) Que de acuerdo a la facultad investida en mi persona mediante la resolución citada, luego de un estudio conciso del trabajo de tesis según criterio basado en elementos de fondo, se concluyó que el trabajo de tesis elaborado por el Bachiller, contempla los elementos científicos; es decir, originalidad, creatividad y lógica desarrolladas en el enfoque dado al contenido; y, los elementos técnicos que se comprueban en la forma que se encuentra estructurado el mismo.
- 2) La estructura de la tesis y, la metodología concerniente al método jurídico e inductivo y las técnicas de investigación de la observación y las técnicas de investigación documentales empleadas, son las adecuadas para el desarrollo del tema y el logro de los objetivos que la investigación pretende arribar.
- 3) En cuanto a su redacción es claro y ordenado ya que se puede observar que en toda la tesis se utilizaron y emplearon técnicas de redacción, ortografía y gramática adecuada para este tipo de trabajos, así como fondo y forma según lo establecido por la Real Academia de la Lengua Española.
- 4) El tópico abordado en dicho trabajo, resulta de singular importancia ya que aborda temas tanto legales como administrativos y operativos relativos a normar los procesos para un nuevo ordenamiento territorial, figura a la cual no se le ha dado la importancia que merece; constituyendo así un aporte científico, válido y oportuno encaminado a solventar la problemática existente.
- 5) El autor arriba a conclusiones y recomendaciones congruentes con su trabajo, que confirman los supuestos y las hipótesis planteadas al inicio de la investigación, solventando además las afirmaciones que sustenta en el desarrollo del mismo.
- 6) Se evidencia que el autor realmente investigó el tema y acudió a las fuentes bibliográficas, tanto doctrinales como legales, y de campo idóneas para su desarrollo.



De tal cuenta, considero que, el contenido de dicho trabajo de tesis se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva; la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones y recomendaciones, bibliografía utilizada, son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación, es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente dar el presente **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el trabajo de tesis asesorado, estimando que el mismo puede ser materia de discusión en el examen correspondiente.

Sin otro particular, me suscribo de usted

Atentamente,



Lic. Jorge Antonio García Mazariegos

Asesor de Tesis

Colegiado No. 4,235

Jorge Antonio García Mazariegos
ABOGADO Y NOTARIO



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, veintiuno de marzo de dos mil doce.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) : **NERY ESTUARDO RODENAS PAREDES**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **WALTER JESÚS DE LEÓN DE LEÓN**, CARNÉ NO. 200132098, intitulado: **"CREACIÓN DE UN REGLAMENTO PARA NORMAR LOS PROCESOS DE UN NUEVO ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN GUATEMALA ENCAMINADO A LA CONSERVACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS Y EVITAR LOS DAÑOS OCASIONADOS POR DESASTRES NATURALES"**

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


M. A. LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc. Unidad de Tesis
LEGM/jrvch.



MA. Nery Estuardo Rodenas Paredes
6 calle 7-70 zona 1
Teléfonos: 22324447/ 22324266

Guatemala, 15 de abril de 2012

Licenciado

Luis Efraín Guzmán Morales

Jefe de la Unidad Asesora de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala



Licenciado Guzmán Morales

En atención a la resolución dictada por la Unidad a su cargo, de fecha veintiuno de marzo del años dos mil doce, procedí a revisar el trabajo de tesis del estudiante WALTER JESÚS DE LEÓN DE LEÓN, intitulado "CREACIÓN DE UN REGLAMENTO PARA NORMAR LOS PROCESOS DE UN NUEVO ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN GUATEMALA ENCAMINADO A LA CONSERVACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS Y EVITAR LOS DAÑOS OCASIONADOS POR DESASTRES NATURALES". Para el efecto me permito informar a usted lo siguiente:

- a. Contenido científico y técnico de la tesis: considero que el tema investigado por el estudiante WALTER JESÚS DE LEÓN DE LEÓN, es de suma importancia respecto a su contenido científico y técnico, ya que en el mismos se enfoca desde la perspectiva doctrina y exegética de los textos legales tanto nacionales como internacionales relacionados con el análisis jurídico de su investigación.
- b. Metodología y técnicas de investigación utilizadas: la estructura formal de la tesis fue realizada en secuencia ideal para un buen entendimiento de la misma, así como la utilización de la metodología concerniente al método jurídico e inductivo. En lo concerniente a las técnicas de investigación el sustentante aplicó la observación y las técnicas de investigación documentales, comprobándose con ello que se hizo uso de la recolección de bibliografía actualizada.
- c. Redacción: se observo que en toda la tesis se utilizaron y emplearon técnicas de redacción, ortografía y gramática adecuada para este tipo de trabajos, así como fondo y forma según lo establecido por la Real Academia de la Lengua Española.



- d. Cuadros estadísticos: el presente trabajo de investigación, no incluye cuadros estadísticos, porque la temática desarrollada no amerita su inclusión.
- e. Respecto a la contribución científica: se puede observar que el trabajo desarrollado, observa el contenido científico que para este tipo de trabajo se requiere, pues del estudio de todo el contexto se puede notar la importancia de crear un nuevo reglamento para normar los procesos de un nuevo ordenamiento territorial en Guatemala encaminado a la conservación de áreas protegidas y evitar los daños ocasionados por desastres naturales.
- f. Conclusiones y recomendaciones: las conclusiones y recomendaciones son acertadas y oportunas, reflejan el conocimiento del tema investigado, y que al ser acatadas se espera obtener resultados positivos que contribuyan a la conservación de las áreas protegidas.
- g. Bibliografía utilizada: cabe destacar que la bibliografía utilizada es reciente, acorde y exacta para cada uno de los temas desarrollados en la investigación realizada.

En definitiva, el contenido de trabajo de tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con los requisitos exigidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, razón por la cual, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto de continuar con el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular, me suscribo como su atento y seguro servidor.

Atentamente,

MA. Nery Estuardo Rodenas Paredes

Revisor de Tesis

Colegiado 4701

Nery Estuardo Rodenas Paredes
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, 24 de agosto de 2012.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de el estudiante WALTER JESÚS DE LEÓN DE LEÓN titulado CREACIÓN DE UN REGLAMENTO PARA NORMAR LOS PROCESOS DE UN NUEVO ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN GUATEMALA ENCAMINADO A LA CONSERVACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS Y EVITAR LOS DAÑOS OCASIONADOS POR DESASTRES NATURALES. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyrc

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO



Rosario





DEDICATORIA

A DIOS: Por darme la fuerza y sabiduría para alcanzar mis metas.

A MI MADRE: doña Gloria de León, con mucho cariño, por su apoyo incondicional y por ser un ejemplo en mi vida.

A MI PADRE: don Hermelindo de León (+) Con gratitud y reconocimiento, por haber sido un hombre emprendedor quien me enseñó con su ejemplo los valores de rectitud e integridad.

A MI HIJO: Cristian Eduardo, Que mi ejemplo le sirva de guía para lograr todo lo que se proponga en la vida.

A MI ESPOSA: Por su apoyo, con mucho cariño.

A MIS HERMANOS: Adriana (+) por haber sido un ejemplo de fortaleza y de lucha en la vida, Rosmery, Vilma, Onelia y Antonio con admiración y gratitud por su apoyo incondicional pero



especialmente a Rossana por ser un ejemplo de dedicación y prosperidad y sin su ayuda no me hubiese sido posible culminar esta etapa de mi vida.

A MIS SOBRINOS:

Que mi ejemplo les sea útil en la vida.

A LA FACULTAD DE CIENCIAS

JURÍDICAS Y SOCIALES:

Por haber sido un pilar fundamental en mi formación profesional.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN

CARLOS DE GUATEMALA:

A la que siempre representaré con orgullo.

A USTED:

Que lee, respetuosamente.

ÍNDICE



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

CAPÍTULO I

1. Estado.....	1
1.1. Antecedentes.....	2
1.2. Doctrinas que sustentan al Estado.....	4
1.3. Elementos del Estado.....	9
1.3.1. Población.....	10
1.3.2. Territorio.....	10
1.3.3. La soberanía.....	11
1.4. El gobierno.....	13
1.4.1. Origen y etimología de gobierno.....	15
1.4.2. Sistemas de gobierno.....	16
1.5. Poder soberano.....	19
1.6. Derecho administrativo.....	23
1.6.1. Origen.....	23
1.6.2. Sistemas del derecho administrativo.....	24
1.6.3. Características del derecho administrativo.....	25
1.6.4. Relación del derecho administrativo con otras ciencias.....	26

CAPÍTULO II

2. La administración pública.....	29
2.1. Origen y alcances del término.....	30
2.2. Clases de administración pública.....	30
2.3. Elementos de la administración pública.....	33
2.3.1. Órgano administrativo.....	33
2.3.2. Actividad administrativa.....	33
2.3.3. Finalidad.....	33



2.3.4. El medio.....	34
2.4. Función administrativa.....	34
2.5. Criterios para diferenciar la función administrativa con las otras funciones tradicionales del Estado.....	34
2.6. Órganos administrativos.....	35
2.7. Acto administrativo.....	37
2.7.1. Caracteres del acto administrativo.....	37
2.7.2. Clases de actos administrativos.....	39
2.7.3. Actos reglados y actos discrecionales.....	41
2.7.4. Elementos del acto administrativo.....	42
2.7.5. Suspensión del acto administrativo.....	48
2.7.6. Vicios de los actos administrativos.....	48
2.8. El procedimiento administrativo.....	49
2.8.1. Características del procedimiento administrativo.....	49
2.8.2. Sujetos del procedimiento administrativo.....	50

CAPÍTULO III

3. El municipio.....	51
3.1. Definición.....	51
3.1.1. El municipio desde el punto de vista social.....	51
3.1.2. Desde el punto de vista jurídico.....	51
3.2. Naturaleza.....	52
3.3. Elementos.....	52
3.4. Requisitos para crear un municipio.....	55
3.5. Las áreas protegidas en Guatemala.....	56
3.5.1. Antecedentes.....	57
3.5.2. Personaje e historia de la declaración de la primera área protegida de Guatemala.....	58
3.6. Continuidad en la administración gubernamental de las áreas protegidas... 3.6.1. Biodiversidad.....	58 59



3.6.2. Legislación ambiental.....	60
3.6.3. Mecanismos para declarar un área protegida.....	61
3.6.4. Requisitos para declarar un área protegida.....	61
3.7. Plan maestro.....	62
3.7.1. Número de áreas protegidas que cuentan con planes maestros.....	63
3.7.2. Contenido de los planes maestros.....	63
3.8. Manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.....	65
3.9. Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP).....	66

CAPÍTULO IV

4. Creación de un reglamento para normar los procesos de un nuevo ordenamiento territorial en Guatemala encaminado a la conservación de áreas protegidas y evitar los daños ocasionados por desastres naturales.....	73
4.1. Antecedentes del ordenamiento territorial.....	73
4.2. Definición de ordenamiento territorial.....	76
4.3. Proceso de elaboración.....	79
4.4. El ordenamiento territorial en Guatemala.....	80
4.5. Protección de los recursos naturales por medio del ordenamiento territorial.....	80
4.6. Propuesta de Reglamento para normar un nuevo ordenamiento territorial en Guatemala, encaminado a la conservación de áreas protegidas y evitar los daños ocasionados por desastres naturales.....	88
CONCLUSIONES.....	109
RECOMENDACIONES.....	111
BIBLIOGRAFÍA.....	113



INTRODUCCIÓN

Los planes de ordenamiento territorial deben de servir para guiar el desarrollo urbano con énfasis hacia las áreas de mayor oferta de movilidad, protegiendo a la vez las áreas ambientalmente valiosas y de alto riesgo. Además debe de cuidar que exista un balance entre las necesidades del vecino usuario (calidad de vida) y del vecino inversionista (rentabilidad), todo esto en un marco de simplicidad y certeza para ambos.

Lo expuesto anteriormente sirve para justificar la realización de la presente investigación que demuestra que con la creación de un Reglamento que sirva como guía para la elaboración de los planes de un nuevo ordenamiento territorial se sustituirá la mayor parte de reglamentos existentes, algunos de éstos datan de 1950, se les proporcionará certeza a los inversionistas y el vecino tendrá una mejor calidad de vida.

Cabe mencionar que se logró comprobar la hipótesis que se plantea, la cual consiste en demostrar que al no existir un reglamento que norme los procesos de un nuevo ordenamiento territorial tanto las áreas protegidas, como los recursos naturales se encuentran en peligro ya que las personas construyen en donde mejor les parece sin medir consecuencias incluso arriesgando su propia vida. A su vez se alcanzó el objetivo general propuesto al determinar la importancia de que las autoridades legislativas normen adecuadamente los procesos de un nuevo ordenamiento territorial y comprobar el supuesto que existe por parte de las municipalidades negligencia al no darle seguimiento al lugar en donde las personas solicitan construir, para determinar si es prudente hacerlo o no.

A continuación se exponen los cuatro capítulos que conforman la presente, en los cuales se resume diferentes temas siendo los principales: En el primer capítulo, se hace referencia al Estado, sus elementos, su origen, el derecho administrativo, entre otros; en el segundo capítulo, se abarcan los temas de la administración estatal, su definición, origen y alcances, clases; en el tercer capítulo, se resumieron los temas del municipio y las áreas protegidas dada la importancia de estos en el desarrollo de la presente; y por



último en el cuarto capítulo, se analiza todo lo referente al ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento territorial concluyendo con la presentación de la propuesta del Reglamento para normar todo lo concerniente a los planes de ordenamiento territorial.

En la redacción de cada capítulo que conforma la presente investigación se utilizó el método analítico cuando se estudió toda la información bibliográfica; el método sintético, cuando se resumió la información que se estimó importante incorporar; el método deductivo, cuando se demostró la viabilidad de la creación de un Reglamento que sirva como guía para normar los procesos de un nuevo ordenamiento territorial; y por último, se aplicó el método inductivo, para analizar el problema específico que consiste en que cada municipalidad no tiene un plan de ordenamiento territorial y las posibles soluciones. A su vez se utilizó la técnica de la observación para tomar información acerca de cuál la normativa que aplican las municipalidades para realizar el ordenamiento territorial; la técnica de la entrevista para obtener datos de los planes de ordenamiento territorial mediante el diálogo y la técnica del fichaje como instrumento auxiliar de los métodos y técnicas utilizadas.

Se concluye, mencionando que el ordenamiento territorial debe buscar en un mediano y largo plazo configurar una organización del espacio con la amplia intervención de la sociedad; y, para que el futuro no sorprenda a los ocupantes de determinado municipio o espacio geográfico, es necesario entender, poner en práctica y sobre todo fortalecer las pocas directrices que en la materia se tienen en Guatemala, mediante la creación del Reglamento propuesto en la presente investigación.



CAPÍTULO I

1. Estado

Al tratar el tema del Estado, es indispensable hacer abstracción de la connotación ideológica que cada corriente filosófica le asigna como categoría política y jurídica. Aunque todas ellas, están orientadas fundamentalmente a desempeñar y explicar su origen, situando al Estado en la perspectiva de su particular carga axiológica. El Estado en su dimensión de persona jurídica como lo establece el Código Civil, es: “El ente que contrae obligaciones y atribuciones, de la misma forma que es titular de derechos, trasciende como un ente autónomo en las complejas relaciones jurídicas del derecho internacional, con igual identidad y capacidad que cuando lo hace al emitir sus propias normas jurídicas de organización y autorregulación interna”.¹

Es de considerar al Estado como una categoría de orden jurídico con una definición universalmente válida para todos los hombres; un Estado independiente de la carga axiológica de orden político, económico, social y filosófico que pueda acreditársele o negársele, dependiendo del enfoque que en lo individual pueda dársele.

Para dar una definición de Estado, es preciso anotar connotación que hace el tratadista Adolfo Posada, quien nos indica: “Es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de

¹ Diez, Manuel María. **Manual de derecho administrativo**. Pág. 21.



ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política”.²

Como puede observarse, la enumeración de los elementos que hace Adolfo Posada, nos conlleva a compartir la definición que hace Porrúa Pérez, quien nos proporciona la expresión de la definición analítica del Estado, enunciando así: “El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes”.³

1.1. Antecedentes

“En el desarrollo de la humanidad, la persona siempre ha tenido la necesidad de agruparse, formando diferentes manifestaciones de sociedad, para lograr formas de vida que le sean más adecuadas para su subsistencia; de la misma forma ha tenido que ubicarse y aceptar alguna forma de organización que tenga por objeto mantener la hegemonía del grupo social al cual pertenece”.⁴

En razón de lo anterior, puede decirse que el mismo hombre inicialmente no sabía que agrupándose estaba conformando una forma rudimentaria de Estado: Esta institución y figura jurídica había nacido a la vida en una forma natural, siendo su elemento creador y principal el ser humano.

² Posada, Adolfo. **Tratado de derecho político, Tomo I.** Págs. 55 a 65.

³ Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del Estado.** Pág. 190.

⁴ Díez, Manuel María. **Ob. Cit.** Pág. 23.



“Valga decir que en la evolución de la humanidad, se conjugaron dos elementos esenciales, el poder y el derecho, piezas fundamentales que hasta hoy en día toman presencia activa en la sociedad política. El poder aparejado al ser humano como una derivación natural de su impulso por dominar su entorno, se gestó impetuoso a partir de la familia considerándola como el grupo primigenio de la organización social, la que se proyectó seguidamente en el Clan y la Tribu.

Las conductas de un largo proceso cultural fueron progresando y se desarrollaron para hacer posible la vida en común, y luego se trasformaron en usos, costumbres y reglas de comportamientos primitivos. Durante su evolución fueron satisfaciendo necesidades y demandas de los dioses, las disposiciones del jefe, el rey o las mismas exigencias del Estado, hasta encontrarnos en la actualidad con una normativa jurídica contemporánea que contempla, casi de manera universal, el bien común como valor jurídico tutelado, el que nosotros tenemos enunciado en el artículo primero de nuestra carta fundamental”.⁵

La forma más antigua de organización social, definida como una familia ampliada unida por lazos consanguíneos, es el Sib y el Clan. En esta etapa social el varón de más edad, ejercía un poder ilimitado, gobernando a discreción y sin obstáculos. Lo mismo ocurrió con la madre en el Clan. La costumbre y la tradición fueron los usos establecidos, y es factible pensar que la presión de una conducta obligada por la tradición y el temor a los dioses, ejerciera influencia cierta que forzara a reducir el arbitrio del titular del patriarcado o matriarcado. Esta costumbre puede estimarse como un tipo de derecho primitivo.

⁵ Ibid. Pág. 24.



La segunda forma de organización, la Tribu surgió, como consecuencia de la necesidad de evitar la confrontación entre los clanes, dando lugar al surgimiento de un poder superior que complementara la autoridad potestativa del patriarca de la Tribu, al convencerse, posiblemente, lo útil que resultaban las luchas entre ellos mismos, produjo que los jefes de tribu se asociaran para poder coexistir en paz. De lo anterior se puede indicar que surgió la federación de tribus, como una fuerza moderadora del poder de los cabezas de clanes.

Respecto de lo contemplado con anterioridad, el Estado y Gobierno tribal se convirtió en una autoridad que podría dar sensación oficial a las costumbres y usos que se habían desarrollado en el trato y la comunicación de los clanes federados. Gradualmente las autoridades procedieron a establecer un sistema de coacción a efecto de que los individuos fueran castigados mediante la aplicación de penas públicas. En el establecimiento de esta autoridad que obligaba al cumplimiento del derecho se puede decir que se encuentran los orígenes del Estado.

1.2. Doctrinas que sustentan al Estado

El Estado tiene antecedentes en hechos sociales relevantes dentro de la organización y desarrollo de la sociedad. Cuando el ser humano se agrupo con sus semejantes, establece una serie de relaciones, intercomunicaciones de ideas y de servicios, creándose un hecho de naturaleza social, de tal forma se puede inferir que éstos hechos siempre han existido desde la aparición de la raza humana y continuaran hasta extinguirse la humanid



“Dentro de la sociedad primitiva encontramos a los hombres unidos por lazos de consanguinidad, reunidos por la convivencia y el ambiente geográfico. Más adelante, surgen organizaciones políticas más completas como la Polis, en Grecia y Civitas, en Roma, en donde existe la característica religiosa que fue el ingrediente substancial de estas organizaciones. Ya sobre este período existe la participación del hombre pensante tal el caso de los filósofos griegos, citando dentro de ellos a Sócrates, quien concebía al Estado propiamente dicho, con una base moral; Platón, que da las bases de estructuración de un Estado ideal fundamentado en la prevalencia de la justicia, como valor supremo, debiendo posteriormente modificarlo al observar las imperfecciones de la persona que hacía imposible llegar a un régimen político ideal; Aristóteles, quien desarrolló la teoría de los tres poderes, indicando que el primero es el elemento legislador, el segundo el cuerpo de magistrados encargados de preparar las deliberaciones y el tercero, el cuerpo judicial.

En relación al Estado romano, podemos indicarse que este fenómeno político surge de la aldea, que se transformó en estado-ciudad, con una organización política-religiosa. La organización política es una comunidad de ciudadanos, es Civitas y es comunidad del pueblo Res pública. El historiador griego Polibio (203-122 A. C.), estudió las instituciones del pueblo romano y explica en su obra la grandeza y poderío de Roma, derivada de una forma mixta de gobierno y del control ejercido por sus órganos, los cuales estaban conformados por los Cónsules, que representaban el principio monárquico; El senado, representaba a la aristocracia y, por último los comicios o asambleas populares que representaban a la democracia. Esa forma de Estado romano decayó, ante lo cual el



jurista romano Cicerón (106-43 A. C.), siendo cónsul, procuró su restablecimiento, no lográndolo al ser asesinado”.⁶

Actualmente el tratadista Posada considera que: “Pueden agruparse en tres categorías las doctrinas que tratan de explicar el origen del Estado. En primer lugar, está la doctrina teológica que indica que el Estado es creado por Dios; en segundo término las doctrinas del pacto social, que afirman que el Estado es una creación humana, es obra de la voluntad del hombre y su origen se encuentra en el pacto social; y la tercera doctrina, La histórica, que sostiene que el Estado es un fenómeno natural que tiene un origen histórico, derivado de la vida misma de los hombres a consecuencia de un proceso real positivo”.⁷

La doctrina teológica tiene varios exponentes, dentro de los cuales encontramos a San Agustín (354-430), quien sostiene que es el origen del Estado es divino, pero considera que si existe un poder coactivo dentro del mismo, se debe al pecado, que hace necesaria esa coacción en vez de que los hombres se sometan espontáneamente a las normas estatales. La obra de San Agustín titulada La Ciudad de Dios, expone sobre este particular.

Santo Tomás de Aquino, no está de acuerdo con la teoría Agustina, sino por el contrario, sostiene que el Estado es un producto de la naturaleza misma de los hombres y de las cosas. El pecado de todas formas siempre ha existido, aún en el estado de inocencia, lo

⁶ Castillo González, Jorge. **Derecho administrativo**. Pág. 34.

⁷ Posada, Adolfo. **Ob. Cit.** Págs. 55 a 65.



cual nunca frenó la necesidad de la existencia del dominio natural del hombre sobre las cosas, cierto poder que fue la manifestación típica de la sociedad.

Ahora bien, entre las doctrinas contractuales, encontramos como exponentes a Tomás Hobbes, Inglés que vivió en los años 1588-1679, que sostiene que el hombre para satisfacer sus instintos utiliza la fuerza, originando un estado de lucha, una guerra de todos contra todos, cuya finalidad es exterminar a los semejantes. Y esta situación de conflicto, hizo pensar al ser humano a encontrar una fórmula de convivencia libertad necesaria para satisfacer las aspiraciones individuales, de donde nace la sociedad a través de un contrato. Asegura Hobbies, que en toda sociedad es necesaria una autoridad que gobierne; para constituir la el pueblo cede la potestad a favor de una persona o corporación. Cuando cede el pueblo la potestad, ésta pasa de manera absoluta, ilimitada al gobernante.

John Locke, pensador de origen inglés (1632-1704), toma para sí las teorías del jusnaturalismo, del racionalismo y la posición contractualista, manifestando que el hombre primitivo se encontraba en un estado de perfecta libertad para ordenar y disponer de las cosas, posiciones e incluso personas, en la forma que le pareciera conveniente, siempre dentro de la ley natural, sin pedir consentimiento de ningún otro semejante. Sin embargo, aunque se encontraba en entera libertad, privaba la razón que daba los parámetros de igualdad e independencia y si alguno se salía de ellos era castigado por quien había sufrido un daño, lo que obligadamente convertía en juez a cada quien. La consecuencia fue que se llegara a crear, por acuerdo de todos a través de la razón, a una sociedad política en la que sus miembros rescindieran el poder



jurisdiccional encomendado a un grupo de personas que velará por los derechos fundamentales de todos los hombres.

Juan Jacobo Rousseau, nacido en Ginebra, Suiza (1712-1778), consideraba que la vida del hombre primitivo transcurría libremente en armonía con la naturaleza como un noble salvaje, pero llegó el momento en que reflexionó y empezó a transformar el mundo a su alrededor, empezando con el cultivo de la tierra, y así fue creciendo la cultura y con ella la propiedad y la desigualdad entre los hombres, terminando el Estado natural de adquirir bienes y perdiéndose la libertad, de donde nace la necesidad de que el hombre reflexionara y creara la comunidad a quien le cede sus derechos naturales y ésta les devuelve con su protección sus derechos, garantizándose entonces la sociedad política.

Ahora bien, dentro de la doctrina histórica de la formación del Estado, conocida como sociológica podemos considerar que el Estado es un fenómeno originado por el libre juego de las leyes naturales, entendiéndose por estas las físicas y espirituales del hombre, considerándolas también como fenómenos naturales. Los pensadores que siguen esta doctrina utilizan los datos de la historia, analizan los fenómenos políticos y sociales de la vida real, de manera directa, estudiando las sociedades humanas, sirviéndose de las conclusiones de las ciencias sociales. Es pues, que la doctrina histórica considera al Estado como una realidad que se da históricamente, que transcurre a través del tiempo y su origen se establece reconstruyendo cada sociedad en su propio estadio.



En Italia, a principios de la edad moderna, tercera etapa de la historia que abarca desde 1453 hasta 1779, año de la Revolución Francesa, aparece la concepción de un Estado Moderno y nacen nuevas corrientes sobre el Estado y dentro de los pensadores de esta época se tiene a Nicolás Maquiavelo (1469-1527), hombre de Estado y pensador florentino que en su obra El Príncipe examinó las causas de la grandeza y decadencia de los Estados y en atención a ellas, propuso una serie de medidas o consejos que los gobernantes pueden poner en práctica para conservar y fomentar su poder.

Otro pensador de esta época fue Jean Bodín, de origen francés quien definió la soberanía como un poder supremo sobre ciudadanos y súbditos no sometidos a la ley; durante esta misma época, aparece el pensamiento de Carlos de Secondat, varón de la Brede y de Montesquieu, quien sustentaba que debía de procurarse la división de los poderes de acuerdo con el contenido de sus funciones, fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia. Esta doctrina fue recogida por las Constituciones de los Estados Unidos y Francia, indicándose que no podría existir constitución política si ésta no está apoyada en la separación de poderes.

1.3. Elementos del Estado

Para que exista el Estado, se hace necesario contar con los siguientes elementos:



1.3.1. Población

No se puede concebir un Estado sin población, es en consecuencia una derivación inteligente exclusiva de la especie humana. Es tanto así que existen teorías organicistas que asimilan al Estado con el cuerpo humano en cuanto a la integración de órganos interdependientes que le dan vida a la unidad biológica del organismo.

Un representante de la Teoría Orgánica es Otto Von Gierke, que aunque se opone a equiparar el organismo social con los cuerpos de la naturaleza, cree posible agrupar organismos físicos y sociales bajo el concepto unitario de ser viviente.

La teoría orgánica afirma Gierke- considera al Estado y a las restantes colectividades como organismos sociales. Afirma, por tanto: “La existencia de organismos colectivos cuyos miembros son los hombres; sobre los organismos individuales. Para ello, se limita, por de pronto, a agrupar bajo un concepto genérico aquellos fenómenos en los que descubre características comunes. Y como, en principio, el concepto de organismo se forma por abstracción de los seres vivos, se ve obligada la teoría a comparar el organismo social con los organismos individuales”.⁸

1.3.2. Territorio

El diccionario de derecho usual de Cabanellas, define el territorio de la siguiente manera:

“De la palabra latina tierra... parte de la superficie terrestre sometida a la jurisdicción de

⁸ Kelsen, Hans. **Teoría general del Estado**. Pág. 34.



un Estado”.⁹ En esta definición entra una concepción restringida de lo que territorialmente constituye el ámbito de validez de la normativa de Estado. Su vinculación etimológica con el latín tierra lo ata a un espacio, físico determinado sobre la superficie terrena, que plantearía en la concepción del Estado moderno, una sería limitante para integrar el ámbito en que reclaman validez las normas del Estado.

“La validez del orden jurídico, si se quiere, la eficacia del poder del Estado, se extiende no solo en longitud y latitud sino también en altura y profundidad. Los territorios de los distintos Estados no son parte de la superficie terrestre, sino cuerpos cónicos cuyos vértices se encuentran en el punto central de la tierra”.¹⁰

Más que con un concepto físico el territorio del Estado debe relacionarse con el de un ámbito de validez donde la norma es otra cosa que la validez espacial o la limitación de la validez de un orden jurídico.

1.3.3. La soberanía

Esta debe de entenderse como “El poder supremo del Estado de realizar las funciones a él inherentes tanto en su actuación interna como en sus relaciones internacionales, con independencia de cualquier otro poder”.¹¹

⁹ Osorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 68.

¹⁰ Kelsen, Hans. **Ob. Cit.** Pág. 69

¹¹ Ediciones Nauta. **Diccionario enciclopédico color**. Pág. 1499.



Por razones de historia el problema de la soberanía no existió, ni podía existir en la antigua cultura grecorromana, tampoco significaba nada la noción de soberanía para el mundo medieval. Al respecto Bodenheimer afirma: “De modo general el Estado no era la organización predominante dentro de la comunidad. Su predominio era disputado por varias autoridades poderosas; en primer lugar la iglesia, que luchó por hacer del Estado su servidor; en segundo, el Sacro Imperio Romano, que pretendía universalidad y no reconocía la existencia de Estados territoriales independientes; finalmente, los grandes señores feudales, las municipalidades autónomas y los gremios, todos cuales se consideraban poderes independientes y de igual rango que el Estado”.¹²

El surgimiento de un poder de carácter nacional y territorial que dio origen al Estado Nacional Soberano se le atribuye a Francia lo que le dio al concepto de soberanía una connotación política ya que fue una consecuencia de la lucha del Rey de Francia contra la autoridad Imperial y la del Papa. Este concepto encontró su primera elaboración fundamentalmente en la obra de Juan Bodino De la República, publicado por primera vez en 1576. En la opinión de Bodino la soberanía era el poder supremo sobre ciudadanos y súbditos, no limitado por las leyes.

Puede concluirse, entonces, que la soberanía es en consecuencia un atributo del Estado que le otorga la autoridad suprema del poder público por delegación del pueblo que es en quien descansa en definitiva la soberanía popular originaria.

¹² Bodenheimer, Edgar. **Teoría del Estado**. Pág. 83.



1.4. El gobierno

El gobierno es: “La autoridad que dirige, controla y administra las instituciones del Estado el cual consiste en la conducción política general o ejercicio del poder del Estado. En sentido estricto, habitualmente se entiende por tal al órgano (que puede estar formado por un Presidente o Primer Ministro y un número variable de Ministros) al que la Constitución o la norma fundamental de un Estado atribuye la función o poder ejecutivo, y que ejerce el poder político sobre una sociedad”.¹³

En términos amplios, el gobierno es: “Aquella estructura que ejerce las diversas actividades estatales, denominadas comúnmente poderes del Estado (funciones del Estado). El gobierno, en sentido propio, tiende a identificarse con la actividad política”.¹⁴

El gobierno no es lo mismo que el Estado, está vinculado a éste por el elemento poder. El gobierno pasa, cambia y se transforma, mientras que el Estado permanece idéntico. En ese sentido, el gobierno es el conjunto de los órganos directores de un Estado a través del cual se expresa el poder estatal, por medio del orden jurídico. Puede ser analizado desde tres puntos de vista: según sus actores, como un conjunto de funciones, o por sus instituciones.

La misión del gobierno es crear un sistema de auto-protección social para y con todas las personas que viven en el Estado, que sea seguro al largo plazo, autofinanciable, de

¹³ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Pág. 321.

¹⁴ Kelsen, Hans. **Ob. Cit.** Pág. 45.



muy buena calidad y sin corrupción. Prioritariamente asegurar el futuro de la salud, educación, trabajo, sustento y vivienda.

A diferencias de las ONG, la estrategia del gobierno es recaudar aportes obligatorios de todos los miembros del Estado, hechos en dinero, para construir infraestructura y empresas de servicios públicos.

Los expertos en ciencias políticas clasifican las diferentes clases de gobierno de diversas maneras. A este respecto, The New Encyclopedia Britannica explica: “Existe la distinción clásica entre gobiernos según la cantidad de gobernantes: el que es ejercido por un solo hombre (monarquía o tiranía), por una minoría (aristocracia u oligarquía), o por la mayoría (democracia)”.¹⁵ A veces los gobiernos se clasifican según sus instituciones más importantes (parlamentarismo, gobierno de un gabinete), según sus principios básicos de autoridad política (tradicional, carismático), según su estructura económica, o según su uso o abuso del poder.

Históricamente, el primer Gobierno se forma en la tribu, como una forma de coordinar el pleno aprovechamiento de los recursos humanos, naturales, instalaciones y herramientas, etc. de la misma, para generar el máximo de elementos que satisfagan las necesidades de la tribu, en alimentación, seguridad, etc.

¹⁵ **Ibid.**



1.4.1. Origen y etimología de gobierno

“El término democracia proviene del antiguo griego (δημοκρατία) y fue acuñado en Atenas en el siglo V a. C. a partir de los vocablos δῆμος que puede traducirse como pueblo y Κράτος que puede traducirse como poder o gobierno. Sin embargo la significación etimológica del término es mucho más compleja. El término parece haber sido un neologismo derivado de la fusión de las palabras demiurgos (demiurgi) y geomoros (geomori).

El historiador Plutarco señalaba que los geomoros y demiurgos, eran junto a los eupátridas, las tres clases en las que Teseo dividió a la población libre del Ática (adicionalmente la población estaba integrada también por los metecos, esclavos y las mujeres). Los eupátridas eran los nobles; los demiurgos eran los artesanos; y los geomoros eran los campesinos; Estos dos últimos grupos, en creciente oposición a la nobleza, formaron el demos”.¹⁶

Textualmente entonces, democracia significa gobierno de los artesanos y campesinos, excluyendo del mismo expresamente a los ilotas (esclavos) y a los nobles. “Algunos pensadores consideran a la democracia ateniense como el primer ejemplo de un sistema democrático. Otros pensadores han criticado esta conclusión, argumentando por un lado que tanto en la organización tribal como en antiguas civilizaciones en todo el mundo existen ejemplos de sistemas políticos democráticos, y por otro lado que solo una pequeña minoría del 10% de la población tenía derecho a participar de la llamada

¹⁶ Castillo González, Jorge. **Ob. Cit.** Pág. 38.



democracia ateniense, quedando automáticamente excluidos la mayoría de trabajadores, campesinos, esclavos y las mujeres. De todas formas, el significado del término ha cambiado con el tiempo, y la definición moderna ha evolucionado mucho, sobre todo desde finales del siglo XVIII, con la sucesiva introducción de sistemas democráticos en muchas naciones y sobre todo a partir del reconocimiento del sufragio universal y del voto femenino en el siglo XX. Hoy en día, las democracias existentes son bastante distintas al sistema de gobierno ateniense del que heredan su nombre. De esta manera se abarca la clasificación de las formas políticas existente en todas la épocas, porque lo que caracteriza el gobierno monárquico es siempre que la voluntad ética es la voluntad psicológica de una persona y lo que caracteriza a la República es que lo que se llama voluntad del Estado es el resultado de un proceso jurídico”.¹⁷

1.4.2. Sistemas de gobierno

Al hablar de los sistemas de gobierno, pretendo indicar modo de cómo y quien ejerce el gobierno de un Estado, lo haré desde el punto de vista de la relación de los organismos entre sí, citando entonces los sistemas denominados parlamentarismo y presidencialismo, respectivamente.

El Licenciado José Luis Mijangos Contreras, indica que: “Establecer una clasificación de las formas de gobierno es considerado el problema central de la teoría política, según Kelsen, éste constituye uno de los problemas no resueltos por la ciencia política, ya que si bien muchas y muy diversas clasificaciones de los gobiernos se han expuesto,

¹⁷ Gutiérrez de Colmenares, Carmen María, Josefa Chacón de Machado. **Introducción al derecho**. Pág. 25.



ninguna de ellas resulta completamente exacta y por lo tanto aceptable, basta con señalar que para ello la diversidad y la heterogeneidad de las formas de gobierno que existen, cada una de las cuales difiere de país en país, dependiendo de la dinámica institucional, lo que dificulta hasta casi lo imposible, la formulación de una tipología de las formas de gobierno, es decir la sistematización de aquellas en una serie de tipos”.¹⁸

a) El presidencialismo

Esta forma de gobierno es nacido en los Estados Unidos de Norteamérica, la que tiene su sustentación en su propia constitución de 1787, habiéndose propagado en casi todos los países centroamericanos. Es necesario hacer énfasis que en la práctica las instituciones copiadas de las norteamericanas y aplicadas a sociedades muy diferentes, se han modificado dependiendo de los hechos sociales y políticos en particular de cada uno de los países que han adoptado dicho modelo.

Duvenrger explica que el presidencialismo es una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, debido a la fragilidad de los poderes del parlamento y a una hipertrofia de las funciones del presidente. En efecto, la Constitución Norteamericana se llamo desde un principio La base de la Democracia Presidencialista, aún cuando existe una división de poderes muy clara en la misma.

¹⁸ Mijangos Contreras, José Luis. **Manual de procedimientos legislativos**. Pág. 2.



Oportuno es enmarcar dentro del presente trabajo, cual es el sistema de gobierno que adopta nuestro país, y para ello es necesario adentrarnos en la existencia jurídica que los sustenta.

Para establecer la existencia jurídica del Presidencialismo en Guatemala, tenemos que dirigir nuestra mirada a la ley fundamental donde encontramos todos los atributos que configura a esta forma de gobierno. La Constitución de la República se basa en la separación clásica de los tres organismos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Efectivamente dentro del principio de la separación de poderes en los textos constitucionales del país, el poder Ejecutivo ha sido atribuido a un solo individuo, denominado presidente de la República, en quien se unifica el centro de decisión y mando del Organismo Ejecutivo.

El presidente de la República es electo por el pueblo mediante sufragio universal y por un período improrrogable de cuatro años, la elección por medio del sufragio universal confiere al Presidente una gran autoridad puesto que ésta emana de la soberanía popular.

Los elementos esenciales del presidencialismo son: a) Que el Congreso, no puede separar de su cargo al Presidente de la República con un voto de desconfianza, como sucede en el parlamentarismo, salvo la disposición contenida en los incisos g), e), i), del Artículo 165 de la Constitución; y, b) Que el Presidente no puede cancelar al Congreso



Otro elemento esencial del régimen presidencialista contemporáneo es la prohibición constitucional absoluta de la reelección, al menos en nuestro país así esta contemplado en el Artículo 187 constitucional.

b) El parlamentarismo como forma de gobierno

Esta forma de gobierno se basa en la colaboración de poderes, existiendo un vínculo directo que se establece entre los organismos legislativo, judicial y ejecutivo. El parlamento es el órgano de cuyo seno surge el gabinete, que ejerce la función ejecutiva del Estado y es presidido por el Primer Ministro, que asegura la colaboración de funciones entre ambos.

Es preciso señalar que se da una identidad personal entre los miembros del gabinete y el parlamento, siendo esta una característica propia del parlamento y la otra es la existencia de un control recíproco entre ambos. La subsistencia del gabinete y su actuación gubernativa depende del respaldo de la mayoría del parlamento y su renuncia obedece a la falta de apoyo de esa misma mayoría.

1.5. Poder soberano

Si el Estado o la ciudad no es sino una persona moral, cuya vida consiste en la unión de sus miembros, y si el más importante de sus cuidados es el de su propia conservación, le es indispensable una fuerza universal y compulsivo que mueva y disponga cada parte del modo más conveniente para el todo.



De igual modo que la naturaleza da a cada hombre un poder absoluto sobre sus miembros, así el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todo lo suyo. Este mismo poder es el que, dirigido por la voluntad general, lleva el nombre de soberanía.

Pero, además de la persona pública, tenemos que considerar las personas privadas que la componen, y cuya vida y libertad son naturalmente independientes de ella. Se trata, pues, de distinguir bien los derechos respectivos de los ciudadanos y del soberano, así como los deberes que tienen que llenar los primeros, en calidad de súbditos del derecho natural, cualidad de que deben gozar por el hecho de ser hombres.

Se conviene en que todo lo que cada uno enajena de su poder mediante el pacto social, de igual suerte que se enajena de sus bienes, de su libertad, es solamente la parte de todo aquello cuyo uso importa a la comunidad; mas es preciso convenir también que sólo el soberano es juez para apreciarlo.

Cuantos servicios pueda un ciudadano prestar al Estado se los debe prestar en el acto en que el soberano se los pida; pero éste, por su parte, no puede cargar a sus súbditos con ninguna cadena que sea inútil a la comunidad, ni siquiera puede desearlo: porque bajo la ley de la razón no se hace nada sin causa, como asimismo ocurre bajo la ley de la naturaleza.

Los compromisos que nos ligan al cuerpo social no son obligatorios sino porque son mutuos, y su naturaleza es tal, que al cumplirlos no se puede trabajar para los demás sin



trabajar también para sí. Lo que prueba que la igualdad de derecho y la noción de justicia que produce se derivan de la preferencia que cada uno se da y, por consiguiente, de la naturaleza del hombre; que la voluntad general, para ser verdaderamente tal, debe serlo en su objeto tanto como en su esencia; que debe partir de todos, para aplicarse a todos, y que pierde su natural rectitud cuando tiende a algún objeto individual y determinado, porque entonces, juzgando de lo que nos es extraño, no tenemos ningún verdadero principio de equidad que nos guíe.

En efecto; tan pronto como se trata de un hecho o de un derecho particular sobre un punto que no ha sido reglamentado por una convención general y anterior, el asunto adviene contencioso: es un proceso en que los particulares interesados son una de las partes, y el público la otra; pero en el que no ve ni la ley que es preciso seguir ni el juicio que debe pronunciar. Sería ridículo entonces querer referir a una expresa decisión de la voluntad general, que no puede ser sino la conclusión de una de las partes, y que, por consiguiente, no es para la otra sino una voluntad extraña, particular, llevada en esta ocasión a la injusticia y sujeta al error.

Así, del mismo modo que una voluntad particular no puede representar la voluntad general, ésta, a su vez, cambia de naturaleza teniendo un objeto particular, y no puede, como general, pronunciarse ni sobre un hombre ni sobre un hecho. Cuando el pueblo de Atenas, por ejemplo, nombraba o deponía sus jefes, otorgaba honores al uno, imponía penas al otro y, por multitud de decretos particulares, ejercía indistintamente todos los actos del gobierno, el pueblo entonces no tenía la voluntad general propiamente dicha; no obraba ya como soberano, sino como magistrado.



Por cualquier lado que se eleve uno al principio, se llegará siempre a la misma conclusión, a saber: que el pacto social establece entre los ciudadanos una igualdad tal que se comprometen todos bajo las mismas condiciones y, por tanto, que deben gozar todos los mismos derechos. Así, por la naturaleza de pacto, todo acto de soberanía, es decir, todo acto auténtico de la voluntad general, obliga y favorece igualmente a todos los ciudadanos; de suerte que el soberano conoce solamente el cuerpo de la nación y no distingue a ninguno de aquellos que la componen. ¿Qué es propiamente un acto de soberanía? No es, en modo alguno, una convención del superior con el inferior, sino una convención del cuerpo con cada uno de sus miembros; convención legítima, porque tiene por base el contrato social; equitativa, porque es común a todos; útil, porque no puede tener más objeto que el bien general, y sólida, porque tiene como garantía la fuerza pública y el poder supremo. En tanto que los súbditos no se hallan sometidos más que a tales convenciones, no obedecen a nadie sino a su propia voluntad; y preguntar hasta dónde se extienden los derechos respectivos del soberano y de los ciudadanos es preguntar hasta qué punto pueden éstos comprometerse consigo mismos, cada uno de ellos respecto a todos y todos respecto a cada uno de ellos.

De aquí se deduce que el poder soberano, por muy absoluto, sagrado e inviolable que sea, no excede, ni puede exceder, de los límites de las convenciones generales, y que todo hombre puede disponer plenamente de lo que por virtud de esas convenciones le han dejado de sus bienes y de su libertad. De suerte que el soberano no tiene jamás derecho de pesar sobre un súbdito más que sobre otro, porque entonces, al adquirir el asunto carácter particular, hace que su poder deje de ser competente.



1.6. Derecho administrativo

El derecho administrativo es: “La rama del derecho que se encarga de la regulación de la administración pública. Se trata, por lo tanto, del ordenamiento jurídico respecto a su organización, sus servicios y sus relaciones con los ciudadanos”.¹⁹

“El derecho administrativo puede enmarcarse dentro del derecho público interno y se caracteriza por ser común (es aplicable a todas las actividades municipales, tributarias, etc.), autónomo (tiene sus propios principios generales), local (está vinculado a la organización política de una región) y exorbitante (excede el ámbito del derecho privado y no considera un plano de igualdad entre las partes, ya que el Estado tiene más poder que la sociedad civil)”.²⁰

En base a lo anterior, se puede concluir que el derecho administrativo es el conjunto de normas jurídicas y principios de derecho público interno, que regula la organización y actividad de la administración pública, las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, las relaciones entre los órganos y su control.

1.6.1. Origen

“Los orígenes del derecho administrativo se remontan al siglo XVIII, con las revoluciones liberales que terminaron por derrocar al denominado Antiguo Régimen. Los nuevos

¹⁹ Castillo González, Jorge. **Derecho administrativo**. Pág. 12.

²⁰ www.estuderecho.com/derechoadministrativo **23/11/2011**



sistemas políticos contemplaron la existencia de normas jurídicas abstractas, generales y permanentes para regular las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Por otra parte, el nuevo orden supuso el desarrollo de instituciones para el control del Estado, que ya no estaba en manos de un monarca absolutista”.²¹

En la actualidad, el derecho administrativo se aplica a todos los órganos e instituciones a través de los cuales actúa la administración pública. Estos órganos cuentan con poderes superiores a los que disponen los particulares (el imperium). El derecho administrativo se encarga de actuar sobre los órganos administrativos cuando estos actúan haciendo uso de sus potestades públicas (es decir, haciendo uso de la facultad del imperium que rompe la igualdad entre las partes).

1.6.2. Sistemas del derecho administrativo

a) Sistema anglosajon

El sistema anglosajón o sajón es el imperante principalmente en Inglaterra y donde no existe un derecho especial que regule las relaciones entre la administración pública y los particulares, sino que estas relaciones son reguladas por el derecho común, es decir, por el derecho civil. Especialmente dentro del derecho Sajón, es fuente principal de derecho la jurisprudencia y el precedente administrativo. Esto significa que dentro del derecho sajón, no existe un derecho especial que regule las relaciones de la Administración Pública, como en el sistema francés.

²¹ Castillo González, Jorge. **Ob. Cit.** Pág. 15.



b) Sistema francés

Como consecuencia de la Revolución Francesa nace el derecho administrativo, como un derecho especial que regulara las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares y las que se dan entre las mismas instituciones administrativas.

1.6.3. Características del derecho administrativo

a. Derecho joven

Porque surge con la revolución Francesa y nace como producto del surgimiento del Estado de derecho.

b. No ha sido codificado

En derecho administrativo no se puede hablar de codificación son lo externo de las competencias administrativas.

c. Es un derecho subordinado

Porque depende de una ley superior, en este caso la constitución y demás leyes constitucionales.



d. Es un derecho autónomo

Es autónomo por la especialización y relaciones que regula, basados en el principio de normatividad que lo informa.

e. Es un derecho dinámico

Es dinámico por la naturaleza del servicio y por la labor que desarrolla la administración pública que se encuentra en constante cambio, más que todo en los procedimientos.

1.6.4. Relación del derecho administrativo con otras ciencias

- **Con el derecho constitucional:** Porque el derecho administrativo se encuentra subordinado a este ya que lo orienta y le impone limitaciones a la administración por la misma jerarquía de la norma.
- **Con el derecho penal:** Se relaciona en cuanto este garantiza la existencia y el normal desenvolvimiento de la institución administrativa contra los atentados punibles.
- **Con el derecho procesal:** Se relaciona porque al existir el derecho procesal administrativo, este tiene a su cargo la regulación de los procedimientos administrativos, para decidir y resolver las peticiones, reclamaciones o impugnaciones que le formulen los particulares.



- **Con el derecho internacional:** Se relaciona por el desarrollo de las relaciones internacionales entre estados, que requieren la aplicación de normas propias además de las normas del derecho internacional, para la prestación de servicios públicos.
- **Con el derecho civil:** En derecho administrativo en ocasiones es necesario recurrir a normas e instituciones jurídicas que pertenecen al derecho civil, para resolver necesidades que a la administración pública les son indispensables atender. Ej.: Adquirir bienes por medio de la expropiación.
- **Con el derecho mercantil:** Se relaciona porque la administración interviene en las actividades mercantiles de los particulares para facilitar la circulación comercial, dictándose normas, jurídico administrativas que regulan esas actividades. Ej.: Control de precios.
- **Con el derecho marítimo:** Se relaciona porque las empresas que tienen a su cargo el tráfico y control marítimo están reguladas por la administración pública.
- **Con el derecho aeronáutico:** Porque el derecho administrativo tiene normas de aplicación en la organización interna de la navegación de un país.
- **Con la economía política:** Porque constituye parte integrante del desarrollo de la sociedad en cuanto a la problemática económica.
- **Con la filosofía:** Por las concepciones filosóficas contenidas en la Constitución y de los Partidos Políticos que se encuentran a cargo de la administración.



- **Con la sociología:** Por el estudio de las relaciones sociales que el derecho administrativo debe regular.
- **Con la estadística:** Por los datos sociales que esta le ofrece, lo que le permite a la administración pública tener elementos indispensables para el desarrollo de su actividad. Ejemplo: Censos, Catastros.
- **Con la demografía:** Porque la población le ofrece datos a la administración para la organización de servicios públicos.
- **Con la geografía:** Ofrece datos para solucionar problemas de vías de comunicación, áreas de reserva forestal, etc.
- **Con la historia:** Porque facilita elementos para que las reformas administrativas tengan en cuenta las circunstancias históricas.
- **Con las ciencias de la administración:** Porque esta se estudia de dos formas una jurídica y la otra no, la jurídica corresponde al derecho administrativo y la otra a la ciencia de la administración.



CAPÍTULO II

2. La administración pública

“Es un término de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local.

Por su función, la administración pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata”.²²

En conclusión podemos acotar que la administración pública es: “El conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo”.²³

Es importante dejar claro lo que es la administración pública, debido a que es una herramienta para el desarrollo de cualquier Estado de derecho.

²² Castillo González, Jorge. **Ob. Cit.** Pág. 43.

²³ Calderón Morales, Hugo H. **Ob. Cit.** Pág. 35.



2.1. Origen y alcances del término

La palabra administrar proviene del latín ad-ministrare, ad (ir, hacia) y ministrare (Servir, cuidar) y tiene relación con la actividad de los ministros romanos en la antigüedad.

No obstante, el concepto de Administración Pública puede ser entendido desde dos puntos de vista. Desde un punto de vista formal, se entiende a la entidad que administra, o sea, al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde un punto de vista material, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea, la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

También se puede entender como la disciplina encargada del manejo científico de los recursos y de la dirección del trabajo humano enfocada a la satisfacción del interés público, entendiendo este último como las expectativas de la colectividad.

2.2. Clases de administración pública

Ahora bien dentro de la Administración Pública existen cuatro clases de administración o formas de administrar, siendo éstas:



- Administración de planificación

Implica ver hacia el futuro, hacer estudio con todos los métodos y técnicas de las necesidades y las soluciones a esas necesidades. Es en general la planificación, establecimiento de las necesidades y las soluciones para cubrir las necesidades.

- Administración ejecutiva (o de decisión política)

Es aquella que decide y ejecuta, es la que tiene la facultad legal para poder actuar, a través de las decisiones, actos o resoluciones administrativas. Ejemplo de ello son los órganos ejecutivos el Presidente de la República, Ministros de Estado, Directores Generales, Concejos Municipales, Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, etc.

- Administración de control (técnico, de oficio, a petición)

Es aquella encargada que las tareas administrativas se realicen de conformidad con las normas establecidas, se trata de órganos con independencia de funciones dentro de estos órganos se encuentran por ejemplo:

- a. Control interno:** El que se realiza internamente dentro de la Administración Públicas, por los órganos superiores sobre los subordinados. El Ministro sobre sus Directores.



Dentro de los distintos medios de Control con que cuenta la Administración Pública están los siguientes:

- **Control directo:** Es el que ejerce los particulares sobre los actos de la Administración Pública a través de los Recursos Administrativos.
- **Control judicial:** Es el que se ejerce ante los Tribunales de Justicia. Es el medio de control de los órganos administrativos. Ejemplo: El Recurso de lo Contencioso Administrativo.
- **Control constitucional:** Es el que ejerce la Corte de Constitucionalidad para que en la Administración Pública no se violen con sus actos los preceptos y garantías constitucionales.
- **Control parlamentario:** Es el que ejercita el Congreso de la República a través de la interpelación, se le denomina también juicio político o interpelación.
- **Control al respeto de los derechos humanos:** Se realiza por una figura nueva creada por la Constitución y recae en dos órganos: La Comisión de los Derechos Humanos del Congreso y un órgano que depende del Congreso que es el Procurador de los Derechos Humanos.



- **Control del gasto público:** Está a cargo de la Contraloría General de Cuentas, la cual es una institución técnica, descentralizada, con funciones de fiscalización y ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.

2.3. Elementos de la administración pública

Los elementos más importantes de la definición dada se pueden resumir y explicar de la siguiente manera:

2.3.1. Órgano administrativo

Son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.

2.3.2. Actividad administrativa

Esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos, a los cuales está obligada la administración pública para el logro de su finalidad.

2.3.3. Finalidad

La finalidad es el bien común o bienestar general de toda la población en general, elemento no sólo doctrinario sino constitucional, expresado dentro del Artículo 1o. de la



Constitución Política de la República de Guatemala que establece que: “El Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el bien común”

2.3.4. El medio

El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el servicio público.

2.4. Función administrativa

El Estado realiza comúnmente tres funciones básicas: la función legislativa, la judicial y la administrativa o ejecutiva. Si bien con respecto a las dos primeras no se presentan muchos problemas con respecto a su contenido u objeto, con respecto a la tercera, la función administrativa o ejecutiva, han existido grandes diferencias de interpretación a lo largo de la evolución jurídica, al menos, en los países que adhieren a los principios republicanos o que han atravesado un proceso constituyente con separación de poderes.

2.5. Criterios para diferenciar la función administrativa con las otras funciones tradicionales del Estado

- a. **Teoría orgánica u subjetiva:** Pone énfasis en el órgano que realiza la función. Según esta teoría, la función administrativa abarca la actividad del Poder Ejecutivo y la función judicial la actividad de órgano judicial etc.



- b. **Teoría objetiva:** Hace hincapié en el tipo de función, más precisamente en las características que hacen a la actividad administrativa. Es una definición analítica, entiende que es materia administrativa toda actividad permanente, continua, concreta, práctica e inmediata. Se vuelve también insostenible, porque hay actividades que son eminentemente administrativas y que no tienen estas características, por ejemplo, los reglamentos no son concretos sino generales.
- c. **Teoría mixta:** Haciendo una mixtura de las anteriormente mencionadas sostiene que es función administrativa la que realiza el órgano ejecutivo y también la que realizan los otros dos órganos que escapa a sus funciones específicas (legislar -en el legislativo- o aplicar el derecho -en el judicial-).
- d. **Teoría residual:** Similar a la anterior, pero se prescinde del órgano que la realiza. Con simpleza y precisión la función administrativa es la que no es legislativa ni judicial.

2.6. Órganos administrativos

Órgano administrativo: “Es aquella unidad funcional abstracta perteneciente a una Administración Pública que está capacitada para llevar a cabo funciones con efectos jurídicos frente a terceros, y cuya actuación tiene carácter preceptivo”.²⁴

²⁴ www.estuderecho.com/derechoadministrativo. 23/11/2011



El concepto de órgano, desarrollado por el derecho administrativo, buscó en un principio explicar la imputación que se realiza al ente público de la voluntad y actividad de las personas físicas que están a su servicio.

Dicho de otro modo, se mira al Estado como una persona jurídica cuya voluntad es manifestada por personas físicas de manera individual o colegiada.

Al realizar un análisis empírico de la administración contemporánea, se puede observar cómo las administraciones públicas tienen una estructura particular, organizada a nivel interno en base a multitud de unidades funcionales abstractas interconectadas entre sí, y que tienen asignadas unas determinadas tareas bajo la dirección, gestión y responsabilidad de una sola persona física, o de un colegio de ellas (varias personas físicas forman la voluntad final del órgano, bien siguiendo la regla de las mayorías, bien siguiendo el principio de unanimidad).

Cabe destacar que no toda unidad funcional abstracta de las mencionadas puede considerarse órgano administrativo. Dogmáticamente, la doctrina reserva el término para aquellas que posean capacidad para realizar una actuación jurídica eficaz en el ámbito de las relaciones intersubjetivas, pudiendo expresar la voluntad del ente hacia instancias externas de la administración.



2.7. Acto administrativo

La noción de acto administrativo es clave en el derecho administrativo ya que es, ante todo, una conquista del Estado de derecho, al presuponer una jerarquía de normas cuyos mandatos desembocan en realizaciones concretas en actuaciones. Por ello, el acto administrativo se va gestando a través de una concatenación de normas jerárquicamente ordenadas, al término de las cuales surgen los actos que realizan, con transcendencia jurídica exterior, los órganos de la administración o jurisdiccionalmente, de ahí que ante todo el acto administrativo remite a la sujeción de la administración al principio de legalidad y somete el actuar administrativo a la posible y última intervención jurisdiccional.

En suma, el acto administrativo presupone la existencia de un actuar por parte de la administración; esta actuación o bien crea cargas y obligaciones a los administrados o bien les otorga beneficios y derechos, siendo que el acto puede definirse como: “aquella declaración unilateral, no normativa de la administración, sometida al derecho administrativo”.²⁵

2.7.1. Caracteres del acto administrativo

En cierta manera los caracteres del acto administrativo se encierran en la definición anterior, siendo estos principalmente:

²⁵ www.conam.sinia.minam.gob.gt 23/11/2011



a. Declaración

Los actos administrativos son declaraciones, en cuanto son manifestaciones con trascendencia externa, que pueden crear derechos (concesión de una licencia) o imponer obligaciones para los particulares (sanción, pago de una multa).

b. Unilateral

El acto administrativo encierra una actuación de carácter unilateral, distinguiéndose así los actos de los contratos, por ejemplo. Mientras que el acto es unilateral – existe sólo la voluntad de la administración- el contrato necesita, por lo menos, dos voluntades –una persona que vende y otra que compra-.

c. No normatividad

Los actos, si bien son una actuación de la administración, son de naturaleza no normativa, con esto se pretende distinguir entre los actos y las normas jurídicas procedentes de la administración, los reglamentos, pues mientras el reglamento es derecho, crea derecho; el acto, suele ser la derogue o modifique; el acto, por lo general, se agota con su cumplimiento.



d. Origen administrativo

Los actos administrativos emanan de órganos de la administración y si bien esto puede parecer una redundancia, se trae aquí por cuanto hay actos de órganos distintos de los estrictamente administrativos (judiciales, del poder legislativo) que no son administrativos pero a efectos de su control por los tribunales se equiparan a aquéllos.

e. Sometimiento al derecho administrativo

Los actos administrativos están sometidos al derecho administrativo, lo que significa distinguir entre acto administrativo y acto de la administración, por cuanto hay determinadas actuaciones de la administración no sometidas al derechos administrativo, sino al derecho privado (civil, mercantil, etc.), ya que la administración es una persona jurídica.

2.7.2. Clases de actos administrativos

No hay que darle mucha importancia a las clasificaciones teóricas, que sólo sirven a dichos efectos, pero sí es necesario saber algunas de ellas, las más importantes.

- En cuanto a sus efectos para los particulares

Se pueden distinguir entre:



- a. **Actos favorables:** Son todos aquellos que amplían las posibilidades jurídicas de los administrados, siendo entre otros: **Admisiones** (otorgan un cierto status por ejemplo, alumno de la EOT, con sus consiguientes derechos y obligaciones); **autorizaciones** (cuando remueven límites para el ejercicio de un derecho preexistente, siendo el caso más claro el de las licencias, por ejemplo, para abrir un bar, una cafetería o un restaurante, etc).
- b. **Actos de gravamen:** Restringen las posibilidades de actuación de los particulares; imponen a veces conductas no queridas, obligaciones. Dentro de éstas: las sanciones, las expropiaciones de bienes y derechos (una casa para construir una carretera), las órdenes preceptivas y las prohibiciones.

- **En cuanto a los sujetos**

Otra clasificación de los actos puede partir de los sujetos administrativos de que proceden, o de los sujetos a los que se dirigen. De quién proceden actos de la administración general del Estado, autónoma, local, institucional; en cuanto a los sujetos receptores o destinatarios, los administrados, pudiéndose distinguir entre actos dirigidos a los ciudadanos en cuanto a tales, no sometidos a una relación de sujeción con la administración (funcionarios, alumnos universitarios, etc.).



- **En cuanto a la revisión judicial**

Aquí se pueden señalar los actos no excluidos y actos excluidos de la jurisdicción contenciosa, es decir, esta clasificación se hace en función de si pueden ser recurridos ante los tribunales.

Dentro de los actos no excluidos hay que distinguir los actos de trámite de los actos definitivos. Los actos de trámite son preparatorios de los actos definitivos (por ejemplo aportan una documentación, denegación de práctica de pruebas, denegación de trámites de urgencia, etc.), y al carecer de sustantividad propia, al tener su sentido sólo para preparar los actos definitivos, se les excluye –salvo excepciones- de la vía revisora. La impunidad, por ello, es en principio sobre los actos definitivos, aquellos que ponen fin al procedimiento.

Sin embargo, no todos los actos definitivos son directamente atacables ante los tribunales. Hay actos definitivos dentro de un procedimiento, pero que no agotan lo que se denomina vía administrativa, es decir, son susceptibles de modificaciones por la autoridad superior o por la misma autoridad y se trata de un recurso de reposición.

2.7.3. Actos reglados y actos discrecionales

Esta distinción versa sobre el margen de libertad que en su decisión, en la producción del acto, le corresponde a la administración. Actos reglados son aquellos que tienen



predeterminados sus elementos prejuzgándose por el legislador la decisión a adoptar por la administración.

Por el contrario en los actos discrecionales existe un mayor o menor ámbito de posibilidades de decisión autónoma por parte de la administración (puede elegir entre varias opciones todas ellas legítimas) aunque la discrecionalidad no supone arbitrariedad.

2.7.4. Elementos del acto administrativo

Los elementos del acto administrativo son los requisitos que debe reunir éste para ser válido y producir sus efectos normales. Se pueden distinguir los siguientes:

a. Elementos subjetivos

En primer lugar en relación con el acto administrativo es obvio la existencia de un sujeto productor. Este sujeto debe ser un órgano de la administración y un órgano competente para producir el acto. Ahora bien, teniendo en cuenta que los órganos son servicios por personas físicas, es necesario que sus titulares reúnan determinadas circunstancias personales de imparcialidad para adoptar legítimamente los actos en concreto de que se trate.



b. Elementos objetivos

- Contenido

Entre los elementos objetivos del acto administrativo podemos destacar primeramente su contenido, que es la declaración que el propio acto incorpora y realiza, lo que se declara, lo que la administración decide efectuar a través del mismo. El contenido debe ser ajustado a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y debe ser lícito, esto es, conforme a la legalidad; razonable y posible.

- Presupuesto de hecho

Es un elemento que ni quiera sería necesario citar, ya que no son más que los condicionantes fácticos para dictar el acto, que lo justifican. Esto es, aquellas circunstancias exteriores que determinan la producción del acto, sus efectos, alcances y sentido.

c. Elementos formales

Los elementos formales son los que trascienden a la forma de integración de la voluntad expresada en el acto, a la declaración de esta voluntad y a su ulterior comunicación. Efectivamente, para que un acto surja a la vida del derecho administrativo se necesita cumplir con determinadas formalidades. Y es a lo largo del procedimiento



administrativo, de creación del acto, donde deben seguirse ciertos pasos para que la actuación de la administración sea válida.

- **Integración de voluntad**

Para que la actuación sea válida, debe producirse según unas reglas. Por ejemplo, en supuesto en que el órgano que emite el acto es un órgano colegiado, es decir, un órgano integrado por varias personas físicas, la ley señala los cauces y requisitos para llegar a la fusión de las distintas voluntades de los participantes que todos hemos oído: convocatoria, orden del día, forma de adopción de acuerdos por mayoría, etc.

- **Declaración**

Normalmente los actos administrativos se exteriorizan expresamente, es decir, consistirán en una declaración adoptada consecuentemente y expresamente manifestada por escrito. Existen sin embargo, actos presuntos, en donde la administración no se pronuncia pero de su pasividad, de su inactividad, el ordenamiento jurídico deduce unas determinadas consecuencias: A esto le llama silencio administrativo.

La mayoría, sin embargo, de los actos tienen carácter expreso y en tales casos, la forma de declaración es la escrita. Por último, interesa señalar que la declaración de su voluntad de los actos administrativos tiene que ser motivada en los supuestos expresamente determinados por la ley. No obstante el sentido de motivación es que se



nos expliquen las razones de por qué se actúa así y no de otra manera y todo ello a efecto de que si no se está de acuerdo se puede impugnar el acto.

- **Notificación**

Aquí nos referimos a la forma que la administración debe comunicar sus decisiones a los particulares. Esto hay que destacarlo por cuando no basta con el acto administrativo refleje una voluntad, un deseo, una constancia de la administración. Mientras que esa voluntad se exteriorice, llegue a ser conocida por los particulares para que produzca sus efectos, por lo que el particular afectadas por el mismo debe tener conocimiento de él.

La notificación de los actos administrativos es muy importante, por cuanto para los particulares a los que no se notifica el acto, y no se enteran de éste no vienen obligados por su contenido.

La ley da tanta importancia a la notificación que regula varios aspectos de la misma. En primer lugar, en cuanto al contenido de la notificación, debe incluir el texto íntegro del acto con indicación de si es o no definitivo en vía administrativa (de si puede recurrirse) y, en su caso, con expresión de los recursos que proceden, órgano ante el que hubieren de presentarse y plazo para interponerlos (la administración debe, pues, dar orientaciones y pautas fehacientes, suministrando incluso las armas con las que el administrado pueda atacarlas en su caso).



En segundo lugar, en cuanto a la práctica de la notificación de la notificación, las notificaciones pueden realizarse por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado (no basta, desde el punto de vista de la administración, con remitir un simple oficio, por suspenso o se extienden a momentos anteriores, siendo excepciones según nuestro ordenamiento jurídico. En cuanto a las manifestaciones de eficacia del acto, hay que advertir que la eficacia del acto no es otra cosa que la posibilidad de producción de los efectos previstos y aun frente a eventuales residencias de los administrados. Las principales manifestaciones de esa eficacia no son más que la ejecutividad que se predica del propio acto y la posibilidad de su realización de oficio por la administración.

a. Ejecutividad

No es más que la virtualidad, la potencia obligatoria del acto, su imposición de conductas frente a terceros; la posibilidad de exigir desde que el cumplimiento de lo previsto en el mismo, de la producción de efectos jurídicos: ellos se basa en la presunción de que el acto es legítimo.

b. Acción de oficio

La ejecutividad abre la vía al segundo efecto importante del acto administrativo: a la materialización real de su contenido, a su transcendencia exterior, a la posible exigencia de su cumplimiento por vía coactiva, es decir, ante la resistencia del particular. Por ello



por acción de oficio se entiende la posibilidad por parte de la administración de imponer materialmente las conductas que se derivan del contenido del acto para lo cual la administración dispone de una serie de instrumentos, de un catálogo de medidas que se recogen también en la propia ley.

Son los siguientes:

- **Apremio sobre el patrimonio:** Éste es el supuesto normal de ejecución de aquellos actos que implican para el destinatario la adopción de conductas de contenido patrimonial, de deudas u obligaciones pecuniarias.
- **Ejecución subsidiaria:** Es la realización por la administración, bien por si misma, bien a través de determinadas personas y a costa del obligado, del contenido del acto (por ejemplo demoler una obra ilegal).
- **Multa coercitiva:** Estas multas se basan únicamente en el incumplimiento del acto, por lo que a diferencia, por ejemplo, de una multa de tráfico que castiga una infracción directamente, las multas coercitivas tratan de reprimir una conducta del particular contraria al contenido del acto. Tienen que estar autorizadas en una ley.
- **Compulsión sobre las personas:** Los actos administrativos que impongan a los administrados una obligación personalísima de no hacer o de soportar podrán ser efectuados mediante compulsión directa sobre las personas en los casos que la ley



lo autorice expresamente, siempre dentro del respeto debido a la dignidad de la persona humana.

2.7.5. Suspensión del acto administrativo

La suspensión implica una transitoria paralización de la eficacia de un acto y, como regla general, es potestativa por parte de la administración, facultativa. Así los actos administrativos producen sus efectos con independencia de que se recurra contra ellos, y las excepciones más importantes a la ejecutividad del acto pueden venir precisamente en vía de recurso, cuando la ejecución del acto pueda causar perjuicios de imposible o muy difícil reparación.

2.7.6. Vicios de los actos administrativos

Aún cuando la administración debe actuar con arreglo al derecho, los actos administrativos pueden incurrir en algún tipo de ilegalidad, de infracción al ordenamiento jurídico, en algún vicio. En este caso la posibilidad de producción de efectos del acto o bien queda en entredicho o bien no se produce. De ahí que los vicios administrativos son objeto de un cierto encaloramiento con consecuencias distintas. En primer lugar, están los tasados de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, que engloba los vicios más importantes que pueden afectar a un acto administrativo; y, la anulabilidad que se refiere a actos que adolecen de vicios menos importantes.



2.8. El procedimiento administrativo

2.8.1. Características del procedimiento administrativo

Se puede intuir más o menos que significa hablar de procedimiento. No obstante procedimiento propiamente dicho es: “Aquel que fija preestablecidamente los cauces de ciertas actuaciones que contribuyen a un objetivo, a un fin”.²⁶ Tratándose del procedimiento administrativo los cauces son jurídicos, y la importancia de que estén la acoge incluso la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 105; Pues bien por procedimiento administrativo se debe entender: “El cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin”.²⁷

El ordenamiento administrativo, tiene tres materias nucleares que hasta la presente fecha estas dispersas en distintas normas:

- La base del régimen jurídico de las administraciones públicas.
- El procedimiento administrativo común.
- El sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas.

²⁶ Gutiérrez de Colmenares, Carmen María y Josefa Chacón de Machado. **Ob. Cit.** Pág. 45.

²⁷ [www.mitecnológico.com/definición de derechopúblico/definición dederechoadministrativo](http://www.mitecnológico.com/definición-de-derechopúblico/definición-dederechoadministrativo). 23/11/2011



2.8.2. Sujetos del procedimiento administrativo

El procedimiento es ante todo un mecanismo concebido con un claro propósito final, esto es, como una serie de pasos que debe seguir la administración para actuar. No obstante, en el mismo pueden ser partes o intervenir tanto la administración como los administrados. Los particulares interesados para ser parte en el proceso deben tener la condición de interesados que se adquieren por la suma de las siguientes circunstancias:

- Capacidad jurídica
- Capacidad de obrar
- Legitimación

Las dos primeras son similares a las que se conocen en el derecho privado (no obstante en el derecho administrativo la capacidad de obrar es más amplia, se reconocen en ciertos casos a los menores de edad), pero se necesita una calificación personal y objetiva para intervenir en el procedimiento administrativo que es a lo que se le llama ser interesado: tener un derecho o interés.

Por otra parte, no es necesario que en el procedimiento administrativo se actúe por medio de abogado, procurados o representante. En último extremo los ciudadanos, en sus relaciones con las administraciones públicas tienen una serie de derechos.



CAPÍTULO III

3. El municipio

3.1. Definición

En el presente capítulo, se pretende transmitir de forma sencilla el concepto de municipio y como históricamente la noción fue evolucionando, hasta definirlo de la manera como hoy lo consagra el ordenamiento jurídico.

3.1.1 El municipio desde el punto de vista social

Dice el profesor Eduardo Santa, citando a tratadistas como Esquivel, Obregón, García Oviedo y Fustel de Coulanges, es: “Una agrupación natural de familias o individuos que por atractivos de una región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con bienes propios como grupo, pero distintos de sus componentes como familia o individuo”.²⁸

3.1.2 Desde el punto de vista jurídico

El mismo maestro, citando al tratadista Español Fernández de Velasco, dice que: “El municipio es la institución jurídico-política que personifica con facultades públicas y capacidad civil, una o varias comunidades de familias, entidades, bienes y trabajo, la cual está emplazada en un término legalmente circunscrito al que extiende su poder

²⁸ www.conam.sinia.minam.gob 23/11/2011



jurisdiccional e integrada en el Estado como órgano final su jerarquía administrativa y territorial”.²⁹

3.2. Naturaleza

El Artículo 2 del Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala establece: “El municipio es una 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, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

3.3. Elementos

“Doctrinariamente algunos autores consideran como elementos básicos del municipio los siguientes:

- | | | |
|--------------|---|-------------------|
| Territorio | → | Término municipal |
| Población | → | Vecinos |
| Organización | → | Ayuntamiento |
| | | Concejo abierto |

²⁹ www.estuderecho.com/derechoadministrativo. 23/11/2011



a. El término municipal

Es el territorio en el que ejerce su competencia el concejo municipal. Es elemento esencialísimo pues el municipio tiene carácter de ente territorial, de manera que los órganos competentes en un municipio pueden ser alterados:

Los términos municipales pueden ser alterados:

- Por incorporación de unos municipios a otros.
- Por fusión de dos o más en uno independiente.
- Por segregación de parte de uno para constituir otro independiente.
- Por segregación de parte de varios para crear otro independiente.
- Por segregación por parte de uno para agregarlo a otro.

b. La población

El conjunto de personas inscritas en el padrón municipal constituyen la población del municipio y en cuanto tales son los vecinos del mismo.

La condición de vecino se adquiere en el momento mismo de su inscripción en el padrón. Quien resida en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más de un año.



El padrón municipal es un registro administrativo en el que constan los vecinos cuyos datos dan prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual y cuya formación, mantenimiento, revisión y custodia corresponde al concejo, de acuerdo con la legislación del Estado. Si uno no tiene la condición de vecino, no tiene los derechos que la ley le otorga a los mismos.

c. Organización

Los municipios se organizan en: Ayuntamientos (que es la forma más general) o en concejo abierto. Algunas de las autoridades que ejecutan el poder público en el municipio son elegidas directamente por la comunidad municipal (alcalde, los concejales, los jueces de paz); otras son nombradas por otras ramas del poder público”.³⁰

El ordenamiento jurídico, enmarca como elementos del municipio los regulados en el Artículo 8 del Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal los siguientes:

“Integran el municipio los elementos siguientes:

- a) La población
- b) El territorio
- c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción

³⁰ Kelsen, Hans. **Ob. Cit.** Pág. 54.



- d) La comunidad organizada
- e) La capacidad económica
- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar
- g) El patrimonio del municipio”.

3.4. Requisitos para crear un municipio

El Código Municipal en el Artículo 28 establece:

“La creación de un municipio requiere:

- a) Que tenga diez mil habitantes (10,000), o más;
- b) Que pueda asignársele una circunstancia territorial para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos y posibilidades de desarrollo social, económico y cultural, y que dentro de la cual cuente con recursos naturales y financieros que le permitan y garanticen la prestación y mantenimiento de los servicios públicos locales. Para lo expuesto, el Instituto Geográfico Nacional deberá emitir dictamen, en el que se definirán los límites del territorio del nuevo municipio;
- c) Que la circunscripción territorial asignada al nuevo municipio no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio del cual se está separando;
- d) Que exista infraestructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para el desarrollo del nuevo municipio;
- e) Que se garanticen fuentes de ingreso de naturaleza constante; y,



- f) Que se haya emitido dictamen técnico favorable por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, considerando los insumos técnicos de información de las instituciones y dependencias pertinentes”.

La solicitud se le entrega al gobernador departamental quien es la persona encargada de seguir con el trámite establecido en el Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal

3.5. Las áreas protegidas en Guatemala

“Las áreas protegidas son áreas determinadas por un Estado sujeto a un marco legal e institucional definido para garantizar la conservación de sus particularidades y riquezas medioambientales y culturales”.³¹

De acuerdo con esta definición, e independientemente de su carácter antropocentrista, las áreas protegidas son territorios de manejo especial destinados a la administración, manejo y protección del ambiente y los recursos naturales renovables; éstas se dividen en cinco grupos: Áreas de Protección de Flora y Fauna, Parques nacionales, Áreas de Protección de Recursos Naturales, Reserva de la biosfera y áreas de recreación urbana. Las áreas protegidas son espacios creados por la sociedad en su conjunto, articulando esfuerzos que garanticen la vida en condiciones de bienestar, es decir la conservación de la biodiversidad así como el mantenimiento de los procesos ecológicos necesarios para su preservación y el desarrollo del Homo sapiens.

³¹ **Ibid.** Pág. 55.



La primera área protegida de Guatemala, el parque nacional de Tikal, fue declarada en 1955. Sin embargo, fue hasta el 10 de febrero de 1989, que fue creado el Consejo Nacional de las Áreas Protegidas CONAP entidad pública responsable de la administración de áreas legalmente protegidas, asegurar la conservación de niveles socialmente deseables de biodiversidad y la generación de servicios ambientales, para el desarrollo social y económico sostenible de Guatemala y el beneficio de las presentes y futuras generaciones.

Actualmente, Guatemala cuenta con 120 áreas protegidas de distintas categorías de manejo, que cubren una superficie de 3,192,997 hectáreas y constituyen el 29.3% del territorio nacional.

3.5.1. Antecedentes

Con la excepción del norte de Petén, el remanente boscoso más extenso del país se encuentra en áreas con población predominantemente maya. El 42% del área con población maya está cubierta con bosque en comparación con el 32% del área con población ladina.

La conservación de los bosques se ha dado en el ámbito de los bosques comunales, que constituyen la evidencia más clara de una conciencia conservacionista. En ellos se conjugan elementos culturales como la cosmovisión, la práctica de la espiritualidad y el manejo tradicional de los recursos naturales, con los elementos básicos del derecho

consuetudinario: autoridades comunitarias, las normas de uso y acceso de procedimiento.



3.5.2. Personaje e historia de la declaración de la primera área protegida de Guatemala

A finales del mes de mayo de 1955, en la denominada semana del árbol, el presidente de la República el Coronel Carlos Castillo Armas, Acordó declarar los primeros parque nacionales legalmente establecidos en Guatemala, entre los que se encontraba el parque nacional de Tikal. El 2 de septiembre de 1957 se delimitó, por Acuerdo Gubernativo y tiene una extensión territorial de 576 kilómetros cuadrados.

3.6. Continuidad en la administración gubernamental de las áreas protegidas

No todas las áreas decretadas han tenido continuidad en la administración. Durante el período de 1955 a 1960 se declaró el mayor número de áreas protegidas en la historia del país con casi el 50% de las áreas protegidas existentes actualmente. Sin embargo su impacto en la conservación es limitado, ya que solamente cubre el 4.4% del área total del sistema guatemalteco de áreas protegidas. En varias de estas áreas protegidas, si ha habido continuidad en la administración gubernamental, a través de instituciones gubernamentales.

Es importante señalar que los 27 conos volcánicos del país declarados como zonas de veda definitiva en 1955, ninguna institución se hizo responsable de su administración. No



es sino hasta la creación del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, en 1989 con la Ley de Áreas Protegidas, cuando realmente toma impulso la protección in situ de las áreas asignándole la administración de todas las áreas protegidas, declaradas previamente y no designadas por legislación vigente a otras instituciones gubernamentales.

3.6.1. Biodiversidad

- Clasificación usada en Guatemala para describir los biomas

La representatividad de los ecosistemas en el sistema guatemalteco de áreas protegidas, la clasificación más usada en Guatemala es por zonas, pero también se usan las clasificaciones de biomas y ecorregiones.

- Representatividad de la biodiversidad en las áreas protegidas

No está debidamente representado cuatro biomas. Es necesario reforzar los trabajos de conservación en las áreas más biodiversas del país: Regiones Costero Marino, los Maglares de la Costa Sur y el Atlántico, la parte seca del Valle del Motagua. La pendiente volcánica del occidente y partes altas de las montañas del Altiplano, la Sierra de los Cuchumatanes área geológicamente más antigua de Centro América.



- **Biomás en Guatemala que requieren incorporarse a un sistema de protección para incrementar su representatividad**

- a. Monte espinoso (zona de vida única, limitada a una franja árida del país, que es el Valle del Motagua).
- b. Sabana Tropical húmeda
- c. Selva de Montaña
- d. Selva Subtropical húmeda

3.6.2. Legislación ambiental

- **Ley específica de protección al ambiente:** Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto Legislativo 68-86 del Congreso de la República de Guatemala
- **Ley específica sobre áreas protegidas:** Ley de Áreas Protegidas, Decreto Legislativo 4-89 del Congreso de la República de Guatemala, extendida el 10 de enero de 1989.
- **Leyes o reglamentos relacionados al tema:** Constitución Política de la República de Guatemala (Artículos 64 y 67), Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas, Ley Forestal, Reglamento para el aprovechamiento del magle, Ley de Fomento a la Difusión de la Conciencia Ambiental.



3.6.3. Mecanismos para declarar un área protegida

- Identificar las áreas silvestres de gran valor ecológico dentro de las bioregiones de importancia nacional prioritarias para la conservación.
- Si es propiedad estatal o propiedad privada, realizar estudio técnico, obtener aprobación oficial e inscribir en el registro de la propiedad inmueble.
- Si el área está muy amenazada, es indispensable un decreto legislativo para promover su conservación, los objetivos de conservación y las modalidades de manejo y administración del área deberán determinarse con participación de los propietarios, autoridades locales y representantes del Concejo regional de Conservación.
- Deberá darse prioridad a aquellas áreas cuyos derechos de propiedad son irregulares o inseguros, y que consecuentemente se encuentran amenazadas.

3.6.4. Requisitos para declarar un área protegida

Ley de Áreas Protegidas: Artículo 11 (reformado por el Artículo 6 del Decreto 110-96 del Congreso de la República de Guatemala): “Para la declaratoria oficial de un área protegida, de cualquier naturaleza que sea, debe fundamentarse en un estudio técnico aprobado por el CONAP, que analice perfectamente las características y condiciones físicas, sociales, económicas, culturales y ambientales en general que prevalecen en la zona propuesta, así como los efectos de su creación para la vida integral de su población. Dicho estudio seguirá los lineamientos establecidos en el reglamento de esta



ley y podrá ser realizado por profesionales con formación en el área ambiental o ciencias afines, activos en los respectivos colegios profesionales”.

Artículo 12 (reformado por el Artículo 4 Decreto 110-96 del Congreso de la República de Guatemala): “**Procedimiento general para la declaratoria.** En base a las propuestas que se reciban en el Consejo Nacional de Áreas Protegidas que crea esta misma ley, o en la que surjan de su propia iniciativa, el Consejo dispondrá de la realización del estudio señalado en el artículo anterior, en base a una evaluación preliminar sobre la justificación de la propuesta de mérito. Si las conclusiones del estudio técnico hacen recomendable la creación legal del área protegida se propondrá la iniciativa de la ley al Organismo Legislativo para su creación y legislación correspondientes. Una vez emitido el Decreto respectivo, la Secretaria Ejecutiva del CONAP dispondrá lo conveniente para su aplicación inmediata y su adecuada programación, administración, financiamiento y control”.

3.7. Plan maestro

El plan maestro es el documento rector para el ordenamiento territorial, gestión y desarrollo de las áreas protegidas. Contiene las políticas directrices generales y programas de manejo de conservación, investigación, ordenación y uso de los recursos. Su vigencia es de cinco años y debe ser aprobado por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas.



3.7.1. Número de áreas protegidas que cuentan con planes maestros

Veintitrés de 120 de las áreas protegidas que integran el sistema guatemalteco de áreas protegidas cuentan con plan maestro vigente. En 12 áreas protegidas los planes maestros están en proceso de formulación; cuatro a 26 de las áreas de protección especial (son áreas protegidas bajo manejo que no han sido legalmente declaradas, o su declaratoria no está contenida en alguna ley, pero se encuentran protegidas y manejadas o se encuentran en fases terminales de estudio para su declaratoria legal).

3.7.2. Contenido de los planes maestros

Consta de cuatro componentes:

1. Componente descriptivo: Descripción y valoración de los atributos ambientales y culturales del área protegida.
2. Componente consideraciones de manejo: identifica los objetivos primarios de conservación del área, como guía fundamental para la elaboración del documento; determina las amenazas y conflictos y establece la forma en que está zonificada el área.
3. Componente operativo: Relación de acciones para el manejo.
4. Componente normativo: Aspectos que tienen que ver son la reglamentación y normatividad del área.



- **El plan maestro cuenta con un capítulo de planificación y acciones a desarrollar**

Es la parte del plan en el que se configura una secuencia lógica y estratégica de acción para alcanzar los objetivos del área, desarrollar sus potenciales sus potenciales, satisfacer determinadas necesidades para su manejo, abordar y plantear soluciones a sus principales problemas o amenazas.

- **El plan maestro cuenta con un capítulo de zonificación**

Se indican cuales son las zonas en que está ordenada territorialmente el área protegida hacia el interior de sí misma y en forma breve, no mayor de un párrafo para cada zona identifica cual es la orientación de administración de cada una. En la medida de lo posible se deben identificar los límites de cada zona en un mapa.

- **El plan maestro cuenta con un capítulo de normas**

El componente normativo, incluye la recopilación de aquellos elementos de carácter reglamentario que tienen relación con el área protegida.

Incluye el instrumento legal que declara el área protegida y las normas específicas para cada zona de manejo, la resolución del Consejo de CONAP que aprueba el plan maestro y normas especiales de ser necesario.



3.8. Manejo y aprovechamiento de los recursos naturales

El tipo de proyectos productivos que se autoriza ejecutar en un área protegida, dependen de la categoría de manejo y la zonificación, acorde al reglamento de la Ley de Áreas Protegidas.

En 1999 se oficializó el Manual para la Administración Forestal de Áreas Protegidas, mediante la resolución ALC/001699 de Secretaría Ejecutiva de CONAP. En el Manual se incluyen los procedimientos para extraer recursos maderables mediante los siguientes documentos:

- Planes de manejo forestal
- Planes de saneamiento forestal
- Planes de salvamento forestal
- Cambio de uso del suelo
- Permisos de consumos familiares
- La participación del CONAP es directa en la supervisión y monitoreo.

Los instrumentos jurídicos existentes para autorizar un proyecto productivo en un área protegida son: los planes de manejo, planes maestros, planes operativos anuales y licencias. Ahora bien en caso de exploración y explotación minera únicamente en zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas.



Es oportuno mencionar que existe un programa permanente como estrategia nacional de control y prevención de incendios forestales. En época de verano se organizan cuadrillas para atender cualquier emergencia de incendios forestales. Estas cuadrillas son capacitadas para realizar actividades de control y combate de incendios forestales. En época no crítica se desarrollan actividades de prevención, hasta donde económicamente es factible.

3.9. Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP)

Es una entidad gubernamental con personalidad jurídica que depende directamente de la Presidencia de la República, es conocido como el órgano máximo de dirección y coordinación del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) creado por la misma Ley (Ley de Áreas Protegidas, Decreto No. 4-89 del Congreso de la República de Guatemala), con jurisdicción en todo el territorio nacional, sus costas marítimas y su espacio aéreo. Tiene autonomía funcional y su presupuesto está integrado por una asignación anual del Estado y el producto de las donaciones específicas particulares, países amigos, organismos y entidades internacionales.

a. Integración

Este aspecto se encuentra establecido en el Artículo 63 del Decreto Número 4-89 del Congreso de la República de Guatemala Ley de Áreas Protegidas: “Para cumplir sus fines y objetivos el Consejo Nacional de Áreas Protegidas está integrado por los representantes de las entidades siguientes



- a. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) (anteriormente Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)).
- b. Centro de Estudios Conservacionistas (CECON/USAC).
- c. Instituto Nacional de Antropología e Historia (IDAEH).
- d. Un delegado de las organizaciones no gubernamentales relacionadas con los recursos naturales y el medio ambiente registradas en el CONAP.
- e. La Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM).
- f. Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT).
- g. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)”.

Las entidades integrantes del Consejo Nacional de Áreas Protegidas están representadas, con un titular y un suplente, por sus respectivas autoridades o expertos, designados por la autoridad máxima de cada institución, por un periodo mínimo de dos años prorrogables por otro periodo, a juicio de cada entidad.

b. Fines

El Artículo 62 del Decreto 4-89 del Congreso de la República de Guatemala Ley de Áreas Protegidas establece: “Los fines principales del Consejo Nacional de Áreas Protegidas los siguientes:

- a. Propiciar y fomentar la conservación y el mejoramiento del patrimonio natural de Guatemala.
- b. Organizar, dirigir y desarrollar el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, SIGAP.



- c. Planificar, conducir y difundir la Estrategia Nacional de Conservación de la Diversidad Biológica y los Recursos Naturales Renovables de Guatemala.
- d. Coordinar la administración de los recursos de flora y fauna silvestre y de la diversidad biológica de la Nación, por medio de sus respectivos órganos ejecutores.
- e. Planificar y coordinar la aplicación de las disposiciones en materia de conservación de la diversidad biológica contenidos en los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala.
- f. Constituir un fondo nacional para la conservación de la naturaleza, nutrido con recursos financieros provenientes de cooperación interna y externa”.

c. Atribuciones

Éstas se encuentran reguladas en el Artículo 69 del Decreto 4-89 del Congreso de la República de Guatemala Ley de Áreas Protegidas establece el cual establece: “Las atribuciones del Consejo Nacional de Áreas Protegidas son:

- a. Formular las políticas y estrategias de conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación por medio del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP).
- b. Aprobar los reglamentos y las normas de funcionamiento del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP).
- c. Aprobar los dictámenes de convenios y contratos con entidades internacionales.
- d. Aprobar su plan estratégico institucional, sus planes y programas anuales de trabajo y su presupuesto anual.



- e. Aprobar la memoria anual de labores y la liquidación de su presupuesto anual
- f. Aprobar la suscripción de concesiones de aprovechamiento y manejo de las áreas protegidas del SIGAP y velar porque se cumplan las normas contenidas en los reglamentos establecidos para tal efecto.
- g. Mantener estrecha coordinación e intercomunicación entre las entidades integrantes del SIGAP, en especial, con la Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (anteriormente Comisión Nacional del Medio Ambiente).
- h. Servir de órgano asesor de la presidencia de la república y de todas las entidades estatales en materia de conservación, protección y uso de los recursos naturales del país, en especial, dentro de las áreas protegidas. Aquellas funciones que sean necesarias para el buen desarrollo y funcionamiento del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP)”.

d. Organización

El Consejo Nacional de Áreas Protegidas se organiza de la siguiente manera:

- Presidencia

La presidencia del Consejo Nacional de Áreas Protegidas es ejercida por el Ministro de Ambiente y Recursos Naturales (anteriormente era desempeñada por el coordinador nacional del medio ambiente pero fue sustituido por el actual cargo cuando se creó el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales en sustitución del Comisión Nacional de



Medio Ambiente), quien en caso de emergencia, delegará sus funciones en uno de los miembros del Consejo que él estime conveniente.

- **Secretaría ejecutiva**

Para la ejecución de sus decisiones de política y la realización de sus programas de acción, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas cuenta con una Secretaría Ejecutiva, cuyo titular es designado por el Presidente de la República. La Secretaría Ejecutiva está integrada por las dependencias necesarias para el buen manejo de los asuntos técnicos y administrativos del Consejo.

La Secretaría del Consejo Nacional de Áreas Protegidas es desempeñada por el mismo Secretario Ejecutivo, quien participa en las sesiones de dicho Consejo con voz, pero sin voto. Asimismo el Secretario Ejecutivo tiene la representación legal del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). También el Secretario Ejecutivo representa la autoridad administrativa del convenio CITES y está facultado para designar las autoridades científicas que considere pertinente y los mecanismos que mejoren el funcionamiento del convenio.

Según el Artículo 70 del Decreto 4-89 del Congreso de la República de Guatemala Ley de Áreas Protegidas: “La secretaría ejecutiva como autoridad administrativa y ejecutiva tiene las siguientes atribuciones:



- a. Dirigir las actividades técnicas y administrativas del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas y del Consejo Nacional de Áreas Protegidas.
- b. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias y proponer la agenda a tratar de común acuerdo con el Presidente del Consejo.
- c. Participar en las sesiones del Consejo en calidad de Secretario con voz y sin voto.
- d. Hacer aplicar las políticas, estrategias y directrices aprobadas por el Consejo y ejecutar las resoluciones y disposiciones que éste emita.
- e. Presentar al Consejo los informes que le sean requeridos así como aquellos que sean necesarios por razón del cargo.
- f. Evaluar de oficio las diferentes dependencias y el personal del CONAP, y las diferentes áreas del SIGAP.
- g. Desarrollar un sistema de informática del sistema guatemalteco de áreas protegidas, dentro del CONAP, sobre biodiversidad y áreas protegidas de Guatemala.
- h. Aprobar los gastos administrativos del CONAP, siguiéndose los procedimientos y normas establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado u otra regulación vigente en la materia.
- i. Proponer los reglamentos que se requieren para el buen funcionamiento del CONAP y las dependencias de la Secretaría Ejecutiva y del SIGAP”.

- **Subsecretaría ejecutiva**

Existe también una subsecretaría ejecutiva que auxilia a la Secretaría Ejecutiva, dicha ofician está a cargo del Subsecretario Ejecutivo quien es nombrado por el Secretario Ejecutivo, y tiene las mismas calidades de éste, con funciones específicas determinadas

en el Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas. En caso de incapacidad, impedimento o ausencia temporal del Secretario, el Subsecretario lo sustituye.





CAPÍTULO IV

4. Creación de un reglamento para normar los procesos de un nuevo ordenamiento territorial en Guatemala, encaminado a la conservación de áreas protegidas y evitar los daños ocasionados por desastres naturales

4.1. Antecedentes del ordenamiento territorial

“Los antecedentes históricos del ordenamiento territorial proceden del urbanismo que es la disciplina cuyo elemento de estudio son las ciudades, con el objetivo de ordenar sistemas urbanos. Hipódamo de Mileto es el urbanista a quien según la historia se le atribuye el haber realizado el primer plan urbanístico y fue en El Pireo, el puerto de Atenas; en el siglo XV, Felipe II utiliza ideas urbanísticas en las Leyes de Indias y en Europa también se fundan ciudades, con claros conceptos urbanísticos. El urbanismo se utilizó para designar los fenómenos de ordenación urbana, sin embargo el urbanismo fue desplazado por el concepto de ordenamiento territorial al referirse a suelos extra urbanos, intereses extra locales protegidos por instancias estatales en cuanto a defensa nacional, carreteras, medio ambiente y otros.

En la segunda mitad del siglo XIX surge como antecedente conceptual al ordenamiento territorial el higienismo, el cual consideraba la enfermedad como un fenómeno social que abarcaba todos los aspectos de la vida humana. El higienismo cobró fuerza en las regiones donde el capitalismo crecía, paralelamente a la industrialización la cual generó tensiones sociales, reclamando medidas correctivas debido a conflictos como la penuria



residencial y la insalubridad. Debido a esto en Londres se creó la Comisión Real Británica en 1855 y Nueva York se instalaron en 1894 y 1900 dos sucesivas comisiones para mejorar las condiciones urbanas. Se crearon y ampliaron instrumentos públicos para ordenar el territorio urbano, desde finales del siglo XIX y especialmente en el primer tercio del siglo XX los asuntos que marcaron la práctica urbanística y de ordenamiento del territorio fueron:

- a. El establecimiento de límites al crecimiento de las ciudades y la descentralización.
 - b. La instrumentación del zoning o zonificación.
 - c. La consideración de la ciudad como un agregado de unidades de vecindad.
 - d. La región como ámbito de planificación física y alternativa a las metrópolis.
- urbanistas sobresalientes: Arturo Soria que en 1894 formuló la ciudad lineal para Madrid y Ebenezer Howard que en 1898 formuló el concepto inglés de garden city, tenían en común el combinar las ventajas de la ciudad con las del campo, a fin de crear espacios sanos, para lo cual propusieron morfologías urbanas de baja densidad edificatoria. La concentración urbana se ampliaba y esto originó necesidades de movilidad de las personas y las mercancías, proceso facilitado por los sistemas de tranvías, trenes y autobuses. Las ciudades se extendieron rápidamente, esto alentó la formulación de nuevos conceptos”.³²

Patrick Geddes publicó en 1915 *Cities in Evolution*, donde acuñó el término conurbación, teoría marcada por la expansión de núcleos urbanos que, al desbordarse, se agregaban a otros y así el fenómeno adquiriría un carácter regional, desde aquí, se incorpora el

³² Castillo González, Jorge. **Ob. Cit.** Pág. 76.



pensamiento urbanístico de la interrelación de la ciudad con el territorio y su planificación integrada, usada en los años veinte y treinta en Gran Bretaña y los Estados Unidos.

El concepto urbanístico regional se fortaleció a través de las herramientas de planificación, de aquí surge la zonificación o zoning, como en 1916 en Nueva York donde se incorpora el modelo alemán de 1891 probado en Frankfurt, consistía en asignar y regular usos del suelo previa subdivisión del espacio interurbano y el control de la altura de los edificios.

Después surge el criterio de homogeneidad instrumento para ordenar el territorio con la visión de integrar las escalas urbana y territorial. En Gran Bretaña se elaboran esquemas de planificación regional, como los de Doncaster con objetivos de política de desarrollo económica regional. Francia es el país que más ha cultivado esta modalidad.

En América Latina se observa también una discontinuidad, 1970 existe un primer intento por la institucionalización del ordenamiento territorial, principalmente en Venezuela, México, Argentina y Cuba, después en la década de 1990 se suman las Iniciativas de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay. La ruptura en la década de 1980 fue debido a la crisis económica generalizada que inhibió las iniciativas públicas.

Venezuela fue el primer país de Latinoamérica en aprobar su Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en 1983. La visión global del Ordenamiento Territorial latinoamericano se intentó construir en 1989, como resultado del interés de la región por definir una posición global sobre el problema del medio ambiente y el desarrollo, para presentarla en la Conferencia de Río realizada en 1992.



A finales de los años 80, se prepararon las bases de una estrategia de ordenamiento territorial, incluyendo un conjunto de lineamientos generales para políticas de desarrollo urbano, desarrollo rural, asentamientos humanos y protección del medio ambiente. Como parte de este esfuerzo, se logró identificar la información disponible y organizar una base de datos estadísticos y cartográficos sobre los componentes básicos del ordenamiento territorial: población, recursos naturales, infraestructura, servicios, amenazas y riesgos a la vulnerabilidad del territorio. En estas experiencias, el límite más evidente fue la deficiente cantidad y calidad de la información disponible. Durante los años 90 la situación mejoró con el establecimiento y desarrollo de bases de datos y digitalización de mapas sobre aldeas, cuencas, vegetación, etc.

4.2. Definición de ordenamiento territorial

“Es un estudio, que nos dice la forma cómo podemos utilizar de la mejor manera los recursos que tenemos en nuestro caserío, centro poblado, departamento, distrito o provincia. E decir, con los recursos que hay en nuestro territorio, este estudio dice cómo y en dónde debemos sembrar y criar en nuestras comunidades, para sacar más provecho; cómo debemos de hacer para tener alimentos variados todo el año; cómo debemos de hacer para que no nos falte el agua, ni en el campo, ni en la ciudad; cómo organizarnos en las comunidades y en la ciudad para luchar contra la pobreza”.³³

³³ Diez, Manuel María. **Ob. Cit.** Pág. 67.



A veces se hacen cosas que se piensa que están bien, por ejemplo se abre charcas donde la pendiente es muy pronunciada, se patea donde no ha dejado que el pasto natural se haya recuperado, o sea se hacen cosas en desorden.

Entonces el plan de ordenamiento territorial es la forma como se planifican actividades productivas en la chacra y en la cuenca para lograr mejores cosechas. Es también para saber cómo vivimos mejor sin malograr el medio ambiente, cuidando que siempre existan variedad de animales y plantas en nuestro distrito o cuenca, para que podemos vivir sin temor a los peligros de la naturaleza.

- **¿Quiénes deben de hacer los planes de ordenamiento territorial?**

Las municipalidades, junto con las otras instituciones del Estado y las ONG, forman un equipo de trabajo y en coordinación con las organizaciones de los centros poblados y los caseríos hacen reuniones conjuntas para elaborar los planes de ordenamiento territorial.

Esto con el fin de ponerse de acuerdo y organizarse para utilizar mejor los recursos de la chacra de manera ordenada, para que se gane más al mejorar la producción, sin malograr las tierras y sin desperdiciar el agua y sin que extingan todo tipo de plantitas. Estos acuerdos y estudios se escriben en un documento y se llama plan de ordenamiento territorial.



- **¿Para qué sirven los planes de ordenamiento territorial?**

- a. **Para ponerse de acuerdo:** En asamblea comunal se debe pensar en cómo es que se quiere salir de la pobreza, conservando las tierras y haciendo buen uso de las aguas, viendo que cultivos dan más alimentos todos el año y que cultivos se deben sembrar para vender. Lo más importante, es que después los acuerdos deben de ser trabajados por todas las organizaciones de la comunidad. También se deben hacer compromisos de trabajo con las autoridades de la ciudad: si el campo tiene productos que vender, la ciudad se beneficia, todos ganan.

- b. **Para elaborar lineamientos de política:** Esos compromisos entre el campo y la ciudad se deben de escribir en actas y entonces se llaman lineamientos de política, sirve para que las instituciones y autoridades hagan el trabajo que deben y no otras cosas que a veces no se necesitan. Así todos ganan.

- c. **Para organizar el trabajo:** Cuando se tiene un plan de trabajo y se coordina entre todos, se hacen más y mejores obras en menos tiempo, todos ganan.

- d. **Para cuidar el medio ambiente:** Conservar el suelo, utilizar de la menor manera el agua, proteger las diferentes plantas y animales.

- **¿A quién le sirve?**

- a. **A las autoridades:** Pueden elaborar sus lineamientos de política y sus instituciones trabajan con más facilidad.



b. A las organizaciones y pobladores: Saben lo que se tiene que hacer para salir de la pobreza, saben lo que es bueno y lo que es malo hacer en las chacras, parcelas y en la cuenca.

4.3. Proceso de elaboración

Para efectos de ordenar el territorio, debemos tomar en cuenta dos componentes básicos sobre los cuales se planifican las acciones, con el fin de promover de forma integral el desarrollo del municipio: lo natural y lo construido

Ríos, montañas. Bosques y todos los ecosistemas donde interactúan fauna y vegetación proporcionan la base natural del municipio. Sobre ella se sobrepone lo realizado y constituido por el hombre que, de hecho, actualmente constituye la gran mayoría del territorio: cultivos, grandes áreas de pastos para ganadería, vías, infraestructuras para servicios, poblados y finalmente la ciudad.

En este sentido, la planificación del territorio implica que el municipio debe proponer por la sostenibilidad de lo natural y la racionalidad de lo construido en una propuesta que defienda armónicamente los intereses entre ambos componentes. Así el ordenamiento territorial debe de partir del reconocimiento de las diferentes manifestaciones presentes en el territorio, identificando sus componentes (ambientales, físicos, sociales, económicos), para su comprensión y entendimiento de su dinámica de desarrollo. La consolidación de las propuestas que un plan de ordenamiento territorial defina sobre el territorio, requieren su implementación en un proceso de varios años. Esto ha sido claro



y evidente en todos los ejemplos de buen desarrollo territorial que se pueden tomar en cualquier parte del mundo.

4.4. El ordenamiento territorial en Guatemala

A través del tiempo, se ha realizado muchos esfuerzos por planificar el desarrollo socioeconómico rural de la comunidad Guatemalteca. Algunos ordenamientos urbanos se han podido concretizar y aplicar. Sin embargo lo relacionado con el área rural no han dejado de ser estudios y estudios que de uno a otro gobierno son retomados con nuevas inquietudes pero con el sello de otro gobierno, todos se han desarrollado apegados a las políticas públicas, sin embargo siempre cubren un breve período.

4.5. Protección de los recursos naturales por medio del ordenamiento territorial

Con el ordenamiento territorial, la meta mayúscula es lograr el aprovechamiento económico, con base en lo biofísico (físico-biológico-natural) armonizando lo más favorable a la sociedad, en la plena realización de las necesidades individuales y colectivas.

Como premisa general, cada Gobierno se ha planteado lograr las condiciones de vida que garanticen la salud, educación y el empleo en un medio ambiente productivo competitivo y sustentable con equidad de género, para una vida digna en un ambiente armónico, con calidad de vida la cual merece y a la que tiene por derecho la población y con más énfasis en apoyo a los grupos desarraigados de atención especial,



circunstancias actuales que son el resultado de la evolución histórica, cultural y con limitaciones que impone por sí misma la naturaleza y que requiere de una planificación local-municipal.

Históricamente, para estos cambios se ha partido de modelos de desarrollo económico transferidos de países industrializados a los países en vías de desarrollo como el nuestro con énfasis en el área rural, nunca olvidaremos lo que prevaleció en nuestro medio en la década de los años sesenta a los setenta.

Este enfoque se conoció ecológicamente como la Revolución Verde, caracterizado por las actividades productivas no aplicables al recurso tierra requiriendo de la aplicación de paquetes tecnológicos, con el incremento del uso de insumos agropecuarios, semillas mejoradas, herbicidas, fertilizantes, insecticidas etc.

El uso de estas tecnologías, provocó el desplazo de las técnicas autóctonas que dirigían los ancianos de las cofradías Mayas por medio de las cajas agrarias (existe en algunos áreas remotas del departamento de Cobán), manejadas con filosofía y mística de acuerdo a su conciencia holística o integral de los sistemas criollos en un orden natural y cosmogónico.

Es importante hacer una breve pausa en el tema, para explicar cómo funcionaban las cofradías mayas, las que se desarrollaban en lo que por hoy se llaman redes, las que ancestralmente integraba un límite máximo de 20 familias, en una estructura política donde el consejo de ancianos para elegir a la persona indicada como jefe calificaba



como característica principal a la persona más exitosa en su vida integral, es decir el de mayores valores éticos y morales, y quedar comprometido con el desarrollo integral de la comunidad, dar cuenta de toda administración y gestión abierta a ese consejo y hacer las celebraciones tradicionales de tres días de fiesta invitando a todos los integrantes de dicha organización con los medios económicos de su bolsa.

La caja agraria, consistía en un fondo anual depositado por cada una de las familias de esa cofradía, consistente en un porcentaje económico resultado del diezmo del 20% de los productos vendidos de las tierras de cada familia, del 10% de los productos de cada sitio o terreno, el 100% de los astilleros comunales y del trabajo obligado según calendario por familia para trabajar en los astilleros. A cada fin de año se discutía los rendimientos de la distribución de la caja agraria para su reprogramación de próximo presupuesto, el cual consistía en un porcentaje del total para emergencias de salud, salud programada, giras, de aprendizaje de otras cofradías, educación obligada a las familias de la comunidad que consistía en llegar al tercer año de primaria (esto lo impuso un presidente y quedó en forma cultural) premiación a seguir con mas estudiosos fuera del área a estudiantes exitosos de la cofradía, quedando comprometidos a apoyar su economía como cofradía. Así también un porcentaje para lo productivo, resolver problemas de plagas en cultivos, rescate de mejoramiento de semillas, hacer pequeños viveros y porcentaje en lo administrativo.

Con toda esta nueva revolución indiscutiblemente para tierras de vocación agrícola, se introdujo labores culturales inadecuadas a la capacidad del uso de la tierra, siendo un medio de vocación forestal y que asciende aproximadamente a un 70% en Guatemala.



Estas prácticas no funcionaban y a la vez se daba el crecimiento poblacional que implicó la creación de corredores de mano de obra en busca de trabajo, propiciando en el indígena-campesino el crecimiento acelerado de la frontera agrícola, con la tala indiscriminada de bosque, lo que fue provocando el mal manejo y sobre uso del suelo, degradación de tierras deforestadas que provocó erosión acelerada, mal manejo de cultivos, pesticidas y/o sobre pastoreo; además se dio el agotamiento del agua, por explotación sin control en diversos tipos de aprovechamiento y su mala calidad desde el punto de vista químico y físico al absorber vertederos de desechos sólidos y líquidos contaminados, mayormente donde existe la letrinización sin control de afección en los mantos freáticos. Lo que repercute en producir degradaciones de suelos áridos, salinidad, cárcavas, deslizamientos, erosión hídrica con incremento de sedimentación de embalses, ríos, pérdida de fertilidad de los suelos y afección a la salud del poblador.

Esta degradación y contaminación tiene fuerte influencia sobre la extinción de flora y fauna y bajos rendimientos de los cultivos, pero sobre todo en las partes altas de las cuencas puede provocar cambios significativos en el régimen de escurrimiento superficial y de percolación del agua que afectará a futuras generaciones, de modo que todo el ecosistema conformado por el hombre y los recursos naturales suelo, agua, bosque, flora, fauna, comenzará a perder capacidad de supervivencia y sustentabilidad.

Paralelamente a este proceder por falta de coordinación gubernamental, se fueron diseminando diversidad de instituciones u organismos internacionales y ONG, que fueron fortaleciendo otros sectores de producción creciendo en forma desordenada y agravando aún más el deterioro ambiental.



Otro factor, que ha incidido en el medio, es no trabajar con filosofía de estado apoyados en políticas públicas, lo que ha provocado incredulidad para la población con estudios de macro planificación, los cuales varían de un gobierno a otro o el que los organismos internacionales trabajen sin coordinación con instituciones encargadas de la planificación departamental rural como SEGEPLAN, o el gobierno mismo al no coordinar proyectos interinstitucionales; así como la formulación de estudios, programas o proyectos sin la participación directa de los usuarios representados en los Consejos Municipales de Desarrollo de las comunidades.

El propósito de la planificación, no solo debe de ser reparar los daños ambientales que se han producido, sino también se debe de prever y evitar los que se pueden producir, como consecuencia de los planes que se desarrollan territorialmente sin tener el enfoque integral.

En la planificación es necesaria una visión integral de macro planificación a corto, mediano y largo plazo y viceversa en el ordenamiento territorial por ejemplo: se comete un error con la localización de rastros a nivel local o municipal; ya que una decisión y manejo del mismo, es tan trascendental que debe de tomarse a nivel regional territorial e interinstitucional específica de áreas de mayor producción ganadera y normarse ambiental e interinstitucional su distribución. Otro ejemplo es la existencia de áreas sísmicamente falladas, donde el ordenamiento del uso del suelo, debe de ser restringido a la edificación industrial y más aún en el uso residencial, debiendo de diseñarse planes de manejo normando el uso para reforestación o recreación activa o pasiva.



Actualmente en el país, existe una cobertura del cultivo de café con sombra, conocido técnicamente como cultivo perenne con la función de protección de la fisiografía montañosa en cotas arriba de los 1000 msnm.

Sin embargo, en el mercado internacional, para este producto de sobre mesa, se dio el problema circunstancial, de la baja de precios, lo que puede provocar el cambio del uso del suelo de cultivo perenne a cultivo agrícola, convirtiendo de ésta manera un área de ecosistema en riesgo por cultivos anuales que desprotegen el suelo.

Al existir un ordenamiento territorial, los planes de manejo en el agro reglamentarían y manejarían con asesoría técnica la productividad y comercialización en zoneamientos de cultivos, para especializarlos regionalmente de acuerdo a su aptitud productiva, tecnológica y sustentabilidad del recurso tierra. En este nuevo siglo, se sigue la tradicional planificación de programas específicos unisectoriales y no lo realiza en coordinación interinstitucional gubernamental, los organismos internacionales deben de administrarse municipalmente y su población por medio del instrumento de los Consejos Municipales de Desarrollo COMUDE.

El ordenamiento territorial identificaría técnicamente éstos vacíos de capas del SIG y normaría como realizar a nivel nacional las capas a nivel local-municipal para identificar claramente las políticas estratégicas o planes, programas y proyectos en sus etapas de prefactibilidad y factibilidad. Esto determinará que un ordenamiento territorial conlleva una sistematización que describe el proceso metodológico (métodos, herramientas,



técnicas, criterios asumidos) y establece los vacíos en la ejecución del ordenamiento territorial técnica, administrativa, política y jurídicamente.

A nivel de Sur América cada país posee un ordenamiento territorial nacional, regional y municipal, algunos de estos países han llegado más haya con un ordenamiento ecológico territorial y de sistemas ambientales, con una planificación con visión de estado pero los guatemaltecos no tendrán una línea basal.

El ordenamiento territorial nacional, regional, departamental, municipal-local; implica un instrumento para realizar un proyecto de planificación con visión de Estado, que parte del potencial y obstáculos de los recursos naturales, que involucra instituciones y sociedad en las dos vías y diferentes niveles de planificación de lo nacional a lo local, en integración con lo Centroamericano-fronterizo, empresa privada productiva, ONG's, intergubernabilidad, política, sociedad civil organizada urbana-rural-local.

El ordenamiento territorial, es un instrumento sustentable que integra las políticas de desarrollo humano y que supera la visión sectorial, ampliando un campo de las ciencias físico-natural como de las disciplinas socioeconómicas, para una comprensión sistemática de la sociedad y el espacio, siendo resultado de la interacción de decisiones político institucionales, la dimensión ambiental, cultural, económica y social, con la técnica del Sistema de Información Geográfico SIG que da margen a actualizaciones anuales según las necesidades de escalas, integrando los siguientes parámetros:



- El principio de derecho y el de legalidad constitucional exigen, que los planes de ordenamiento se ajusten a la norma jurídica territorial de los consejos de desarrollo según regula la Constitución de la República.

Se sabe que el paso inicial de todo tipo de metodología, es de suma importancia un buen diagnóstico por el análisis que debe de basarse en los parámetros espaciales y temporales del aspecto biofísico, manejado e identificado en capas del Sistema de Información Geográfico SIG con las variables e indicadores de los recursos naturales, para identificar sus potencialidades y problemáticas e integrarlo con las variables e indicadores del aspecto socioeconómico.

Los alcances iniciales del proyecto a nivel técnico como función primaria es establecer el ordenamiento territorial y como secundaria es el desarrollo institucional y su gobernabilidad que incluiría el desarrollo de una nueva metodología de ordenamiento territorial a nivel local-municipal, aplicable con el resultado de obtener un instrumento de unidad de zoneamiento o unidad territorial; Esta modalidad requiere de la aplicación de capacitación y educación ambiental.

Estos parámetros son el instrumento fundamental para crear un nuevo sistema de valores, para que el hombre se hermane, responsabilice y pueda subsistir como especie, con calidad de vida, desarrollando así una ética con respecto a los recursos y a los ecosistemas que lo conforman.

Siendo el análisis del territorio la base y el objetivo fundamental la reducción de las



disparidades del desarrollo regional con la integración económica y social territorial para un desarrollo realmente humano, por medio de sus orientaciones y precisiones, permite concretar las inversiones de capital para acelerar o provocar ciertas actividades, evitando la duplicación de inversiones en obras y medidas regulatorias y por ende evitar la anarquía en el uso de la tierra y de otros recursos naturales, maximizando la transformación de energía, la productividad y el impacto cultural en el medio ambiente.

Definitivamente la concreción del proceso de planificación del ordenamiento territorial requiere, de un sistema permanente de vigilancia y control por parte de una organización institucional (interinstitucional, ONG's y sociedad civil) responsable en la investigación, planificación, implementación y vigilancia, conformado por diferentes niveles de actuación administrativa.

4.6. Propuesta de Reglamento para normar un nuevo ordenamiento territorial en Guatemala encaminado a la conservación de áreas protegidas y evitar los daños ocasionados por desastres naturales

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De conformidad con la Constitución política de la República el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y la familia, siendo su fin supremo la realización del bien común, y son deberes del Estado garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, por lo



que, para el cumplimiento de tales fines, es imperativo modernizar el ordenamiento jurídico de la Administración Pública.

A su vez también es prioridad del Estado la conservación, restauración y manejo de la fauna y flora silvestre de los guatemaltecos ya que es fundamental para el logro de un desarrollo social y económico sostenido del país.

Es por ello que se cree de suma importancia la creación de un Reglamento que sirva como base para un nuevo ordenamiento territorial, con el fin de conservar las áreas protegidas y evitar los daños ocasionados por los desastres naturales en Guatemala.

ACUERDO GUBERNATIVO NÚMERO _____

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO

Que conforma el Artículo 183 inciso e) de la Constitución Política de la República de Guatemala corresponde al Presidente de la República emitir o dictar los reglamentos para el estricto cumplimiento de la Ley sin alterar su espíritu.

CONSIDERANDO

Que el Congreso de la República emitió el Decreto 12-2002 Código Municipal, el cual establece en su capítulo segundo del Título VII todo lo relacionado al ordenamiento



territorial y desarrollo integral, para el efecto se cree conveniente emitirse el instrumento reglamentario

POR TANTO

En ejercicio de las funciones que le confiere el Artículo 183, literal e) de la Constitución Política de la República de Guatemala, y con fundamento en el capítulo II del Título VII del Decreto 12-2002 del Congreso de la República.

REGLAMENTO PARA EL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS

TÍTULO I

CAPÍTULO ÚNICO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo. 1. El presente reglamento tiene por objeto regular el ordenamiento territorial y el desarrollo de los municipios de la República, mediante el mejor aprovechamiento de los recursos de las distintas zonas y la plena utilización de los instrumentos de planeación.

Artículo. 2. El presente Reglamento comprenderá los aspectos siguientes:

- a) El Marco institucional que define los organismos responsables de la planificación, coordinación y control del desarrollo territorial en los municipios



- b) El Marco Técnico, que define el Plan de Ordenamiento Territorial de los municipios con su esquema director y planes sectoriales, así como las normas técnicas para el manejo del medio ambiente en el mismo;
- c) El Control del desarrollo urbano y de las construcciones, que define reglas para la obtención de permisos de parcelación y construcción, inspección y recepción de obras, así como el señalamiento de la competencia y responsabilidades en las actuaciones relacionadas con la ejecución de los planes y de los proyectos.

TÍTULO II

DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO METROPOLITANO

CAPÍTULO I

MARCO INSTITUCIONAL

Artículo. 3. El marco institucional estará constituido por el Alcalde municipal y el Concejo Municipal.

Artículo 4. El Alcalde Municipal para el cumplimiento de sus fines en relación al ordenamiento territorial y en concordancia con sus funciones y finalidades establecidas podrá:

- a) Formular y proponer, las políticas de desarrollo y ordenamiento Metropolitano;
- b) Aprobar el esquema director del plan de ordenamiento territorial, previa consulta a los miembros del Concejo Municipal;
- c) Velar porque las disposiciones del plan de ordenamiento territorial se dicten en concordancia con los planes locales aprobados por los municipios;



- d) Aprobar las normas técnicas, relativas al uso del suelo que requieren la puesta en vigencia del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del municipio, en concordancia con las políticas, planes y proyectos previamente concertados con el Consejo Municipal;
- e) Convocar al Concejo Municipal;
- f) Resolver los aspectos no contemplados en este Reglamento que se consideren necesarios para el logro del objeto del mismo.

CAPÍTULO II

DEL MARCO TÉCNICO

Artículo 5. Para el cumplimiento de los objetivos del presente reglamento habrá un Plan de Ordenamiento Territorial del municipio, el cual contendrá:

- a) El esquema director del plan de ordenamiento territorial, aprobado por el Alcalde municipal;
- b) Los Planes Sectoriales de Inversión Pública, de Vivienda, de Educación, Salud, Transporte, Agua Potable y Alcantarillado, Energía Eléctrica Comunicaciones concertados en el municipio;

El Plan Ordenamiento Territorial del municipio, deberá contener además en forma integral o separada, planes parciales para el desarrollo urbano y rural de sectores específicos y planes especiales para la conservación de los recursos naturales, áreas protegidas o del patrimonio cultural.



Artículo 6. El esquema director del plan de ordenamiento territorial deberá incluir:

- a) El diagnóstico de los usos del suelo y de la red vial de las vías de circulación mayor;
- b) La organización de los usos del suelo, debiendo especificar suelos urbanos, urbanizables, no urbanizables y rurales, la zonificación de los suelos urbanizables y no urbanizables y las normas de usos del suelo determinando los usos permitidos, condicionados y prohibidos de las diferentes zonas;
- c) Organización de las vías de circulación mayor, la cual deberá especificar la red vial y la jerarquía de sus vías.
- d) Los criterios y lineamientos para la conservación del medio ambiente, áreas protegidas y el uso racional de los recursos naturales.

Artículo 7. La formulación y propuesta de los planes sectoriales del municipio, estarán a cargo de las oficinas de planificación sectorial existentes dentro de las organizaciones representadas en el mismo.

Artículo 8. Los planes sectoriales del plan ordenamiento territorial del municipio, deberán contener por lo menos:

- a) Un diagnóstico del sector;
- b) La política del sector;
- c) La descripción de los proyectos de las obras de infraestructura y de equipamiento urbano correspondientes, si estos fueran necesarios;
- d) Las Normas que regirán los proyectos particulares;



- e) La localización espacial y la programación de las metas propuestas a corto mediano y largo plazo de la inversión pública de acuerdo a los recursos previstos en la planificación económica y social, y a las asignaciones presupuestarias.

CAPÍTULO III

DE LA APROBACIÓN, VIGENCIA Y REVISIÓN DEL PLAN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 9. El esquema director del plan de ordenamiento territorial deberá ser aprobado por el Alcalde municipal.

Artículo 10. Los programas y proyectos de inversión pública del plan de ordenamiento territorial del municipio, deberán ser incorporados por el Gobierno Central en el Presupuesto General de la Nación y en los Presupuestos Extraordinarios que sean necesarios para su ejecución y darle seguimiento de conformidad a lo dispuesto en la ley.

Artículo 11. El plan de ordenamiento territorial del municipio, en lo relativo a las directrices de ordenamiento territorial, tendrán vigencia indefinida mientras no se apruebe otro que los sustituya.

Artículo 12. El esquema director del plan de ordenamiento territorial, se revisará en los plazos que en el mismo se señalen o cuando el Alcalde municipal y/o Concejo municipal considere que todas o algunas de sus previsiones y determinaciones han sido



desbordadas por la evolución del desarrollo territorial; también podrán ser corregidos cuando se detecten errores u omisiones significativas posteriormente a su aprobación.

Artículo 13. Las revisiones o modificaciones del plan de ordenamiento territorial del municipio, se sujetarán a las mismas regulaciones de contenido y tramitación que las señaladas para su elaboración y aprobación original.

Artículo 14. El plan de ordenamiento territorial del municipio, una vez aprobado definitivamente, entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial y cualquier persona natural o jurídica tendrá derecho a examinar la documentación respectiva y a ser informado por escrito por el Concejo municipal, en el plazo de un mes contado desde la fecha de la solicitud, de la situación urbanística de su propiedad respecto al plan o lineamientos vigentes.

Artículo 15. Las normas, regulaciones y determinaciones del plan de ordenamiento territorial del municipio, serán de obligatorio cumplimiento tanto para la administración pública como para cualquier persona natural o jurídica.

Artículo 16. Las estructuras o infraestructuras existentes que a la fecha de aprobación del plan de ordenamiento territorial del municipio, no estuvieren de conformidad con el mismo, serán calificadas como fuera de desarrollo, no pudiendo realizarse en ellas obras de consolidación y aumento de volumen, modernización o cualquier otra que incremente su valor de expropiación, pudiendo únicamente realizar las reparaciones indispensables para mantener la higiene, el ornato y la conservación del inmueble.



Artículo 17. Toda persona natural o jurídica tendrá el derecho de apelar ante el Alcalde municipal, por una disposición urbanística que a su juicio perjudique a su propiedad, dentro de los noventa días siguientes contados a partir de su notificación.

El Alcalde municipal, oírá dentro del término de quince días a las partes, y contesten o no, resolverá dentro de los 30 días siguientes.

Artículo 18. La aprobación del plan de ordenamiento territorial del municipio, dará lugar a iniciar el procedimiento correspondiente ante los tribunales competentes, a fin de que sean declarados de utilidad pública los inmuebles que de acuerdo con las determinaciones del plan, hayan de ser objeto de expropiación o imposición de servidumbre de conformidad al Código Civil.

Artículo 19. Todo inmueble que en virtud de haber sido declarado de utilidad pública fuere expropiado, deberá ser utilizado exclusivamente para el fin específico que motivó su expropiación.

TÍTULO III

DEL REGIMEN DEL MEDIO AMBIENTE

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 20. Para los efectos de este reglamento se considera de interés social: la conservación, protección, mejoramiento y aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y el medio ambiente.



Artículo 21. Todo plan de ordenamiento territorial del municipio, deberá evaluar el impacto ambiental producido por las obras inherentes al desarrollo, en el medio ambiente natural del sitio afectado. Como resultado de dicha evaluación, el plan de ordenamiento territorial deberá incorporar los siguientes elementos ecológicos y ambientales:

- a) Las disposiciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección del medio ambiente;
- b) El ordenamiento ecológico, económico del área de planeación;
- c) La proporción que debe existir entre las áreas verdes y las áreas edificables;
- d) La integración de los inmuebles del alto valor histórico, arquitectónico o cultural, con áreas verdes y zonas de convivencia social.
- e) Las medidas de conservación de las áreas verdes existentes;
- f) Limitaciones para el asentamiento de actividades consideradas altamente riesgosas;
- g) Limitaciones que deben existir entre las zonas habitacionales y las zonas industriales, tomando en cuenta la expansión de las zonas habitacionales y los impactos que tendría la industria sobre ellos;
- h) Limitaciones para la urbanización de áreas de desarrollo restringido y/o áreas protegidas;

Artículo 22. Todo plan de ordenamiento territorial del municipio, establecerá las áreas de desarrollo restringido y/o áreas protegidas y las no urbanizables, diferenciándolas según las causas por que deban preservarse; así mismo normará las actividades que puedan autorizarse en cada una de dichas áreas.



Artículo 23. El plan de ordenamiento territorial del municipio, basado en un estudio técnico establecerá para cada área de desarrollo restringido y/o área protegida las normas y medidas cuantificadas para minimizar los efectos nocivos al hombre y al medio ambiente que deberán respetar los proyectos ubicados en dichas áreas.

CAPÍTULO II

DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS Y NO URBANIZABLES

Artículo 24. .- Las áreas protegidas, que deban serlo por su efecto en la recarga o contaminación del manto freático, se establecerán tomando en cuenta estudios geológicos de permeabilidad, corrientes subterráneas y toda la información técnica disponible, que sirva para cuantificar el daño en este aspecto por efecto de la urbanización. Las normas del esquema director del plan de ordenamiento territorial, establecerán las áreas mínimas de lotes, áreas mínimas no construidas, obligatoriedad de pozos de absorción, y toda otra medida que maximice la filtración.

Artículo 25. Las áreas protegidas, que deban serlo para conservación de áreas boscosas para preservar, restaurar o mejorar la calidad del aire, la estabilidad del suelo, se establecerán en base a un diagnóstico que técnicamente establezca esa necesidad. Las normas del esquema director del plan de ordenamiento territorial, establecerán las áreas mínimas de lotes, las áreas mínimas no construidas, los porcentajes de resiembra obligatoria, y toda otra medida que minimice los daños previstos.



Artículo 26. Las áreas protegidas, que deban serlo para la conservación del ecosistema para la preservación de la biodiversidad, se establecerán en un estudio que demuestre técnicamente que estas constituyen un recurso de alto valor para la flora y fauna. No se permitirá ningún desarrollo en estas áreas, salvo que los promotores demuestren que el uso propuesto no afecta el habitat necesario para dichas especies.

Artículo 27. Las áreas protegidas, que deban serlo por su efecto positivo en disminuir la necesidad de circulación vehicular, se establecerán en base a un estudio de origen-destino que identifique las actividades, complementarias a los dominantes, cuya carencia obligue a recorridos largos, un reglamento establecerá las densidades residenciales y constructivas mínimas permisibles, la obligatoriedad de actividades complementarias de vías peatonales o ciclables, y toda otra medida que disminuya la longitud de recorridos y el uso de vehículos contaminantes.

Artículo 28. Las áreas protegidas, que deban serlo para evitar la contaminación de los recursos hídricos, deberán basarse en un diagnóstico que establezca el uso actual de la corriente de dichas aguas, las especies que dependen de su nivel actual de contaminación y los riesgos de incrementar este nivel. Las normas del esquema director del plan de ordenamiento territorial, establecerán las actividades que no serán permitidas y las restricciones a cumplir por las que en forma condicional se autoricen.

Artículo 29. Las áreas no urbanizables que deban serlo por su efecto positivo en la conservación y restauración de áreas boscosas; en la conservación y protección de los recursos hídricos superficiales y subterráneos; en la previsión y control de los procesos



erosivos; en la preservación de la biodiversidad y ecosistemas en el sistema de áreas protegidas; en la preservación de las áreas de reserva agrícola y forestal; y las áreas de riesgo se establecerán en base a diagnósticos técnicos. No se permitirá ningún desarrollo urbano en estas áreas.

CAPÍTULO III

DEL IMPACTO AMBIENTAL

Artículo 30. Cuando el propietario de un proyecto de urbanización o construcción localizado en áreas protegidas, considere que las disposiciones del esquema director para su localidad no corresponde a las características del sitio, este podrá realizar un estudio de impacto ambiental que proponga alternativas para la conservación y preservación del medio ambiente definiendo los objetivos, alcances y metodologías. El estudio deberá cumplir con los requisitos establecidos por este reglamento. La aprobación de las alternativas propuestas en el estudio seguirán el mismo trámite que el establecido por este reglamento para el esquema director del plan de ordenamiento territorial.

Artículo 31. En ausencia del plan ordenamiento territorial del municipio o de casos no contemplados por el mismo, toda actuación de desarrollo territorial que conlleve a actividades susceptibles de degradar el medio ambiente o que afecte un suelo que califique como área de desarrollo restringido, deberá estar sustentado en un estudio de impacto ambiental.



Artículo 32. Se consideran actividades susceptibles de degradar el medio ambiente, todas aquellas que afecten negativamente la calidad de vida de los seres humanos, así como de la biodiversidad.

Artículo 33. En ausencia del plan de ordenamiento territorial del municipio, las actuaciones que demandarán el estudio de impacto ambiental serán las siguientes:

- a) La formulación de planes territoriales;
- b) La formulación de proyectos que alteren significativamente el área rural o los recursos naturales;
- c) La elaboración de proyectos urbanísticos y rurales, ubicados en áreas de desarrollo restringido;
- d) Líneas de transmisión eléctrica y subestaciones;
- e) Centrales hidroeléctricas, termoeléctricas y geotérmicas;
- f) Aeropuertos y terminales de buses, construcción de carreteras y caminos, en especial los que puedan afectar áreas protegidas;
- g) Desarrollo urbanos y turísticos de envergadura;
- h) Proyectos inmobiliarios;
- i) Plantas industriales, químicas, metalúrgicas y textiles, productoras de materiales de construcción, de equipo y productos metálicos, curtiembres, agroindustriales, mataderos, planteles y establos de crianza, lecherías y engorde de animales;
- j) Plantas elaboradoras de productos de madera, astilladoras, industrias de celulosa, pasta de papel;
- k) Acuicultura, la explotación intensiva y cultivos o criaderos de recursos acuáticos y plantas procesadoras de los mismos;



- l) Fabricación, transporte, trasiego, almacenamiento, disposición final y reutilización de sustancias tóxicas, inflamables o peligrosas;
- m) Actividades o proyectos de saneamiento ambiental, tales como los sistemas de alcantarillado y agua potable, plantas de tratamiento de aguas y residuos sólidos, rellenos sanitarios y drenajes de aguas lluvias;
- n) Actividades que impliquen un cambio en el uso del suelo en zonas identificadas por el Sistema de Ordenamiento Ecológico-Económicos con potencial de riego, agrícola o de reserva de recursos.

Artículo 34. El contenido básico del estudio del impacto ambiental se hará de conformidad a los requisitos establecidos por este reglamento, y evaluación será realizada por el Concejo Municipal.

TÍTULO IV

DEL CONTROL DEL DESARROLLO URBANO Y DE LAS CONSTRUCCIONES

CAPÍTULO I

DE LAS ATRIBUCIONES

Artículo 35. La vigilancia, control y aprobación de todas las actividades relativas al desarrollo urbano y a la construcción en el mismo estarán a cargo del juez municipal conforme lo establecido por el Concejo Municipal, en sus respectivas ordenanzas del control del desarrollo urbano y de la construcción de su localidad.

Artículo 36. Las funciones mencionadas en el artículo anterior las ejercerá la OPAMSS, atendiendo las disposiciones contenidas en:



- a) El esquema director del plan de ordenamiento territorial;
- b) Este reglamento;
- c) Los Reglamentos y Códigos relativos a la parcelación, urbanización y construcción que a nivel nacional se dicten.
- d) Los acuerdos municipales que a nivel local se dicten para la preservación y conservación del medio ambiente.

CAPÍTULO II

DEL DISEÑO DE PARCELACIONES Y OBRAS DE URBANIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN

Artículo 37. Toda obra pública o privada, para ser construida en el municipio deberá estar planificada por profesionales idóneos a cada área del diseño. Excepto las obras que por su magnitud o localización su responsabilidad pueda ser asumida por solo un profesional y aquellas obras cuya responsabilidad puede ser asumida por técnicos constructores o proyectistas de reconocida capacidad.

Artículo 38. Los profesionales a que se refiere el Artículo anterior asumirán la responsabilidad técnica en el área de diseño de su competencia sin necesidad de previa aprobación de planos y memorias.



CAPÍTULO III

DE LAS TRANSGRESIONES, SANCIONES Y RECURSOS

Artículo 39. Toda transgresión al presente Reglamento, así como el incumplimiento de las normas técnicas determinadas en los planos y documentos, códigos y reglamentos relativos a la urbanización y construcción, resoluciones y permisos de parcelación o construcción, están sujetos a sanción conforme lo establecido en este Reglamento.

Artículo 40. Las sanciones antes mencionadas serán las siguientes:

- a) Suspensión de la obra;
- b) Sanción económica;
- c) Suspensión de los servicios públicos;
- d) Demolición de la obra objetada;
- e) Clausura de la edificación.

Artículo 41. Se ordenará la suspensión de las obras de construcción o parcelación, cuando se incurra en cualquiera de las siguientes situaciones:

- a) Falsedad en los datos consignados en las solicitudes de permisos;
- b) Carecer en las obras, sin causa justificada, de la bitácora o por omitirse en la misma los datos necesarios que este Reglamento establece;
- c) Ejecutarse una obra o parcelación sin la autorización correspondiente;
- d) Ejecutarse una obra, modificándose lo aprobado en la revisión vial y zonificación, sin haberse autorizado previamente dichas modificaciones;
- e) Ejecutarse una obra sin director;



- f) Ejecutarse, sin las debidas precauciones, obras que pongan en peligro la vida o la propiedad de las personas;
- g) No acatar las disposiciones relativas a la protección al medio ambiente.

Artículo 42. La aplicación de sanción económica procede cuando el constructor o propietario se haga acreedor a una segunda o tercera notificación sobre la misma transgresión en cuanto a la suspensión de la obra.

Artículo 43. La aplicación de la sanción económica al constructor, cuando se trate de la segunda notificación por la misma transgresión consistirá en el 50% del valor tasado de la parte de obra objetada; en el caso de la tercera notificación será el 100% de dicho valor tasado. Si el constructor reincidiera en ese tipo de transgresión se trasladará el caso a los colegidos profesionales respectivos, para que procedan a la aplicación de la sanción correspondiente.

Las trasgresiones a las disposiciones tendientes a la preservación del medio ambiente serán sancionadas con una multa equivalente al 50 % del valor del terreno afectado.

El monto de dichas sanciones económicas ingresará a los fondos del municipio de la jurisdicción de la obra sancionada.

Artículo 44. Se procederá a la suspensión de los servicios públicos de la obras, cuando el infractor no acate la tercera orden de suspensión en el término señalado en la notificación correspondiente.



Artículo 45. Se ordenará la demolición de las obras de construcción o urbanización cuando se incurra en cualquiera de las siguientes situaciones:

- a) Por haber ejecutado una obra o parte de ella sin cumplir los requisitos mínimos establecidos en este reglamento y otros reglamentos afines;
- b) Cuando una obra por su mala construcción o ubicación, amenace la salud o ponga en peligro la vida o propiedad de las personas;
- c) Cuando en las obras suspendidas o clausuradas no puedan hacerse las modificaciones necesarias para adaptarlas a los requisitos mínimos establecidos en este Reglamento;
- d) Por ubicarse la obra fuera de la línea de construcción o dentro de la zona de retiro obligatoria o dentro de la vía pública;

Artículo 46. Se procederá a la demolición por parte del Municipio a cuenta del propietario o constructor según el caso, cuando no se hubiere atendido la orden de demolición en el término señalado en la notificación correspondiente.

Artículo 47. Las multas que se impongan, deberán ser pagadas dentro de los quince días siguientes a la notificación de la resolución en que se imponga, salvo que se interponga algún recurso; en cuyo caso la obligación de pago será dentro de los cinco días hábiles posteriores a la resolución definitiva; la certificación de la resolución que impone la multa respectiva tendrá fuerza ejecutiva. Fuera de estos plazos, la multa causará el interés del dos por ciento mensual.



Artículo 48. De todo incumplimiento o transgresión en una obra, Juez municipal deberá comunicarlo al Alcalde Municipal o funcionario delegado de la localidad donde se cometiere la infracción.

Artículo 49. Vigencia. El presente Acuerdo entra en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.





CONCLUSIONES

1. La insuficiencia de los ordenamientos jurídicos vigentes, se manifiesta debido a que no regulan con claridad los pasos a seguir en la realización de los planes de ordenamiento territorial, es por ello que las personas construyen en los lugares menos adecuados, situación que se evidencia cada año con la entrada del invierno.
2. Se determina que existen una diversidad de ordenamientos jurídicos vigentes que tratan de normar lo relacionado al ordenamiento territorial, lo cual resulta ser un problema porque generan confusión en lugar de claridad, ya que si se quiere conocer algún punto específico del tema no se sabe a cuál de ellos recurrir.
3. Existe por parte de las municipalidades negligencia al no presionar a las autoridades encargadas de legislar para que éstas creen un solo ordenamiento jurídico, que establezca claramente los lugares en los cuales se pueden brindar las licencias respectivas para construir, ya que en la actualidad éstas se autorizan sin mayor control generándose construcciones en lugares peligrosos y/o áreas protegidas.
4. En la actualidad, se le ha restado importancia a las áreas protegidas debido a que cada día son más las personas que construyen en éstas y las autoridades estatales no hacen nada para impedirlo; ya que en muchas ocasiones anteponen intereses propios ante los del Estado.



5. Existe desinterés en la población en general, para informarse acerca de donde es prudente construir para proteger su vida al momento de los desastres naturales y al mismo tiempo respetar las áreas protegidas, debido a que el índice de pobreza es bastante alto y lo único que les interesa es tener un espacio territorial sin ningún costo para construir sus viviendas.



RECOMENDACIONES

1. El Congreso de la República de Guatemala, debe de fortalecer las normativas que regulan el tema del ordenamiento jurídico debido a que hay muchas que en la actualidad dada las circunstancias del país resultan obsoletas; promulgando un Reglamento que establezca el proceso de un nuevo ordenamiento territorial, con el fin de preservar las áreas protegidas y evitar los daños ocasionados por los desastres naturales.
2. Que el Congreso de la República de Guatemala, promulgue un Reglamento que establezca el proceso de un nuevo ordenamiento territorial, dejando claro que éste será el ordenamiento jurídico que le servirá de base a toda persona que quiera conocer lo regulado acerca de dicho tema, cuidando para ello que no exista ningún otro ordenamiento jurídico que contradiga lo regulado en éste; evitando así confusión tanto en las personas que laboran en las municipalidades y las personas que desean construir.
3. El Congreso de la República, debe de normar la obligatoriedad por parte de las municipalidades de realizar un estudio en el lugar que se solicita construir antes de autorizar la licencia para verificar que éste, efectivamente se encuentre entre en los que la ley permite hacerlo; porque de esta manera se evitará que las personas construyan en lugares en donde arriesgan su vida.



4. El Congreso de la República, a través del Reglamento debe regular que la persona que desee obtener la autorización para construir por parte de las municipalidades, deberá contar con el dictamen favorable del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, para garantizar que el lugar en donde se desea construir no ha sido declarado como área protegida.

5. El Estado debe de reubicar a las personas que han construido en lugares en donde ponen en riesgo su vida o han sido declarados como áreas protegidas, a través de un estudio acerca de cuántas personas necesitan ser reubicadas y en dónde pueden serlo; de esta manera se reducirá el número de personas que en cada invierno mueren por tener su vivienda en lugares peligrosos y se preservarán las áreas protegidas del país.



BIBLIOGRAFÍA

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina. Ed: Helisiasta S.R.L., 1999.

CALDERON MORALES, Hugo H. **Derecho administrativo I**. Guatemala. Ed: Piedra Santa. 2001.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge. **Derecho administrativo**. México. Ed: Fenix, S. A. 2000.

DIEZ, Manuel María. **Manual de derecho administrativo**. Argentina; Ed: Los Aires S. A. 2000.

GUTIERREZ DE COLMENARES, Carmen María, Josefa, Chacón de Machado. **Introducción al Derecho**. México. Ed: Serviprensa, S. A. 2000.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina. Ed: Heliasta. 1966.

www.conam.sinia.minam.gob. 23/11/2011.

www.estuderecho.com/derechoadministrativo. 23/11/2011.

[www.mitecnológico.com/definiciones de derecho público/definición de derecho administrativo](http://www.mitecnológico.com/definiciones_de_derecho_público/definición_de_derecho_administrativo). 23/11/2011.

Legislación:

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

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

Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto 11-2002, Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 2002.



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

Ley de Áreas Protegidas. Decreto 4-89, Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 1989.

Ley Marco de Acuerdo de Paz. Decreto 52 – 2005, Congreso de la República de Guatemala. 2005.

Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos. Decreto Número 120-96, Congreso de la República de Guatemala. 1996.

Ley Forestal. Decreto Número 101-96, Congreso de la República de Guatemala. 1996.

Ley de Minería. Decreto Número 48-97, Congreso de la República de Guatemala. 1997.

Ley Preliminar de Urbanismo. Decreto 29 de Febrero 1956, Carlos Castillo Armas. Guatemala, 1956.

Ley de Parcelamientos Urbanos. Decreto 1427, Congreso de la República de Guatemala. 1961.

Ley Reguladora de Uso y Captación de Señales Vía Satélite y su Distribución por Cable. Decreto 41 – 92, Congreso de la República de Guatemala. 1992.

Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación. Decreto No. 26-97, Congreso de la República de Guatemala. 1997.

Ley de Hidrocarburos. Decreto Ley Número 109-83, Congreso de la República de Guatemala. 1983.

Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Extraurbanas y Similares. Decreto Número 34-2003, Congreso de la República de Guatemala. 2003.

Ley de Atención a las Personas con Discapacidad. Decreto Número 135-1996, Congreso de la República de Guatemala. 1996.



Ley General de Telecomunicaciones. Decreto 94 – 96, Congreso de la República de Guatemala. 1996.

Ley Reguladora de procedimientos de localización y desmembración de derechos sobre inmuebles proindiviso. Decreto 82 – 84, Congreso de la República de Guatemala. 1984.

Ley del Registro de Información Catastral. Decreto Número 41-2005, Congreso de la República de Guatemala. 2005.

Reglamento de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Acuerdo Gubernativo Número 461 – 2002. Guatemala, 2002.

Reglamento de la Ley General de Descentralización. Acuerdo Gubernativo Número 312 – 2002. Guatemala, 2002.