

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



**LA RUPTURA DEL MANDATO CONSTITUCIONAL DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL POR LAS CORPORACIONES MUNICIPALES EN EL
OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN**

CHRISTOPHER ALEXANDER TOLEDO AGUILAR

GUATEMALA, AGOSTO DE 2015

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

**LA RUPTURA DEL MANDATO CONSTITUCIONAL DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL POR LAS CORPORACIONES MUNICIPALES EN EL
OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

CHRISTOPHER ALEXANDER TOLEDO AGUILAR

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, agosto de 2015

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

DECANO	MSc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Mario Roberto Méndez Avarez
VOCAL V:	Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIA:	Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Armando Dagoberto Palacios Urizar
Secretaria:	Licda. Dilia Estrada García
Vocal:	Lic. Arnoldo Torres Duarte

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Héctor René Granados Figueroa
Secretaria:	Licda. Ana Reyna Martínez Antón
Vocal:	Licda. Emma Graciela Salazar Castillo

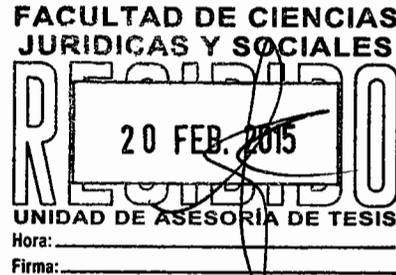
RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

ERICK STUARDO SANTOS SEIJAS
Abogado y Notario



Guatemala, 17 de febrero de 2015

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



Estimado Doctor Mejía:

Por este medio me dirijo a su persona, en referencia al nombramiento otorgado a mi persona para desempeñarme como Asesor de Tesis, de fecha veintiuno de marzo del año 2014, en relación al trabajo de Tesis del bachiller **CHRISTOPHER ALEXANDER TOLEDO AGUILAR**, intitulado: **"LA RUPTURA DEL MANDATO CONSTITUCIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL POR LAS CORPORACIONES MUNICIPALES EN EL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN"**, en tal virtud, manifiesto lo siguiente:

El contenido técnico y científico de la presente tesis es un análisis jurídico doctrinario, legal y de bases históricas del derecho administrativo con énfasis en las facultades de los Concejos Municipales en el otorgamiento de las licencias de construcción para las edificaciones nuevas y/o remodelaciones de las existentes y la necesidad de contar con un plan de ordenamiento territorial aplicable en los aspectos previos y posteriores de la autorización de una licencia de construcción tal y como lo establece y ordena la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 253, con el objeto de planificar de una forma integral el desarrollo de los municipios y sus población.

Con relación a los métodos utilizados, se pudo identificar el método analítico, sintético, y estadístico; además se empleó la técnica de investigación bibliográfica y documental, a través de las cuales seleccionó y sintetizó convenientemente normativas emitidas por los Concejos Municipales y entidades de gobierno encardas del ordenamiento territorial del país.

La redacción utilizada dentro de la presente tesis, reúne las condiciones exigidas en cuanto a la claridad y precisión, de tal forma que sea comprensible al lector.

Con respecto al trabajo de campo dentro de la presente tesis, el mismo fue desarrollado de una forma correcta, habiéndose utilizado los medios del sistema de información pública que proporciona el Gobierno de Guatemala y herramientas tecnológicas disponibles.

El aporte científico del tema investigado por el sustentante es de suma importancia, puesto que si bien es cierto, las licencias de construcción funcionan como un ingreso económico para las arcas municipales, pero el sentido fundamental de estas debe ser la definición de la seguridad de la obra de infraestructura y la planificación en el crecimiento apropiado del municipio.

ERICK STUARDO SANTOS SEIJAS
Abogado y Notario



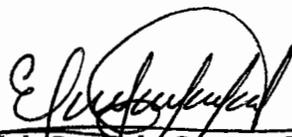
Las conclusiones y recomendaciones formuladas son el resultado del estudio y análisis del problema y por consiguiente consistentes y congruentes con el mismo. En mi opinión, el trabajo constituye una contribución para las autoridades municipales y gubernamentales, pues pone de manifiesto la necesidad de formular y aplicar adecuadamente planes de ordenamiento territorial y crear normas legales adecuadas para el otorgamiento de las licencias de construcción, tanto sustantivas como adjetivas, para resolver los problemas del desarrollo integral del municipio.

La bibliografía utilizada es reciente acorde y exacta para cada uno de los temas desarrollados en la investigación realizada.

Al considerar que el trabajo de investigación llena los requisitos exigidos y expresando no ser pariente dentro de ningún grado que la ley establece del estudiante asesorado, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que sea trasladado el mismo a la consideración de quien corresponda para los efectos administrativos y académicos correspondientes y en su oportunidad se ordene la impresión y sea discutido en examen público, además de 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.

Sin otro particular, me suscribo de usted con muestras de consideración y estima.

Deferentemente,


Lic. Erick Stuardo Santos Seijas
Abogado y Notario
Colegiado 8977
Erick Stuardo Santos Seijas
Abogado y Notario



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 20 de febrero de 2015.

Atentamente, pase a la LICENCIADA YASSMIN GRACIELA ANDARAUS RECINOS, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de el estudiante CHRISTOPHER ALEXANDER TOLEDO AGUILAR, intitulado: "LA RUPTURA DEL MANDATO CONSTITUCIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL POR LAS CORPORACIONES MUNICIPALES EN EL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN."

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


DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
BAMO/iy.

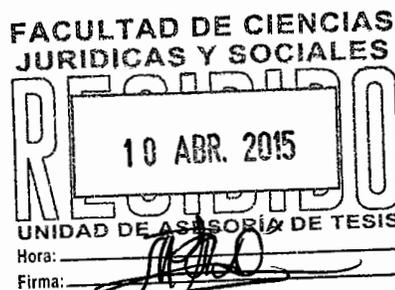


Licda. Yassmin Graciela Andaraus Recinos
Abogada y Notaria



Guatemala, 6 de abril de 2015.

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



Estimado Doctor Mejía:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para manifestarle que con fecha 20 de febrero de 2015, fui nombrada para proceder a revisar el trabajo de tesis del estudiante **CHRISTOPHER ALEXANDER TOLEDO AGUILAR**, intitulado: **“LA RUPTURA DEL MANDATO CONSTITUCIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL POR LAS CORPORACIONES MUNICIPALES EN EL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN”**.

En virtud del nombramiento descrito, manifiesto que el estudiante ha cumplido con el contenido técnico y científico en el trabajo de tesis, realizando un análisis jurídico, doctrinario, legal y de bases históricas del derecho administrativo con énfasis en la administración municipal y la necesidad de contar con un plan de ordenamiento territorial que coadyuve al desarrollo integral y sostenible del municipio.

En los métodos de investigación utilizados, identifique que el estudiante aplicó el método analítico, sintético, y estadístico; además se empleó la técnica de investigación bibliográfica y documental, a través de las cuales seleccionó y sintetizó convenientemente las normativas aplicables al trabajo de tesis.

Respecto de la redacción utilizada, compruebo que es apropiada en el desarrollo del trabajo de tesis, la cual busca fundamentalmente el uso oportuno y coherente de la terminología jurídica, asimismo reúne las condiciones exigidas en cuanto a la claridad y precisión.

En el trabajo de tesis, la investigación de campo fue apropiado para poder recopilar la información necesaria, para comprobar la hipótesis planteada, asimismo la correcta utilización de los medios para obtenerla.

Licda. Yassmin Graciela Andaraus Recinos
Abogada y Notaria



El aporte científico, se sustenta en demostrar la importancia que el Ordenamiento Territorial tiene para el desarrollo integral de los municipios y como su adecuada aplicación aporta herramientas técnicas que pueden ser utilizadas por las corporaciones municipales para planificar el crecimiento sistemático de los municipios. Igualmente de importante es la contribución de los fundamentos doctrinarios y legales que contribuyeron al desarrollo del trabajo de investigación

Las conclusiones y recomendaciones, son propias del análisis técnico, legal y científico, sobre las cuales recae la problemática y propuestas de resolución de los vacíos legales detectados durante la investigación, demostrando la importancia de la vinculación de las licencias de construcción con el Plan de Ordenamiento Territorial.

La bibliografía utilizada, es apropiada al contenido del trabajo de investigación.

Por lo expuesto, en mi calidad de Revisor expreso no ser pariente del estudiante dentro de los grados que la ley establece; y, con base en lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, expreso **DICTAMEN FAVORABLE** al trabajo de tesis del estudiante **CHRISTOPHER ALEXANDER TOLEDO AGUILAR**, debido a que el mismo cumple con los requisitos exigidos por el reglamento respectivo.

Asimismo, solicito a las autoridades competentes se continúe con el proceso administrativo y académico correspondiente y en su oportunidad se ordene la impresión.

Sin otro particular, me suscribo de usted con muestras de consideración y estima.

Deferentemente,

Licda. Yassmin Graciela Andaraus Recinos
Abogada y Notaria
Colegiada No. 7654

Licda. Yassmin Andaraus Recinos,
ABOGADA Y NOTARIA



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 19 de junio de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante CHRISTOPHER ALEXANDER TOLEDO AGUILAR, titulado LA RUPTURA DEL MANDATO CONSTITUCIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL POR LAS CORPORACIONES MUNICIPALES EN EL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN.. 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/srrs.



Lic. Avidán Ortiz Orellana
 DECANO





DEDICATORIA

- A DIOS:** Quien me inspiró, fortaleció y me llenó de sabiduría para la conclusión de mis estudios universitarios.
- A MIS PADRES:** Isaura Aguilar Gómez y Marvin Toledo Cabrera, pilares fundamentales en mi vida, sin quienes jamás hubiera podido conseguir este triunfo, su tenacidad y lucha insaciable se han convertido en el gran ejemplo a seguir y destacar.
- A MIS HERMANAS:** Jenniffer Paola, Catherine Julisa y Jackeline Beatriz, por su especial cariño, apoyo y compartir este anhelo; esperando que este logro sea de ejemplo para concluir sus metas académicas.
- A MIS ABUELITOS:** Felipe Toledo y Juan Antonio Aguilar, por enseñarme el valor de la humildad y el significado del esfuerzo, los llevaré siempre en mi corazón.
- A MIS ABUELITAS:** Herlinda Gómez y Julia Cabrera, por ser ejemplo de vida y lucha constante, que inspiraron mí ser.
- A MI FAMILIA:** Por las muestras de apoyo y cariño siempre recibidas.



A MI ASESOR:

Licenciado Erick Stuardo Santos Seijas, que me brindó su amistad y conocimientos para asesorar el presente trabajo de tesis.

A MI REVISOR:

Licenciada Yassmin Graciela Andaraus Recinos, ejemplo viviente de profesionalismo y que compartió sus sabios conocimientos que ayudaron a la elaboración de la presente.

A MIS AMIGOS:

Guadalupe Alberto Reyes, José Daniel Chamalé y especialmente a Fabiola Judith Penados Gómez, por entusiasmarse conmigo para alcanzar esta meta.

AMIGOS DE TRABAJO:

María Fernanda Rivera Davila, Ingrid Quevedo de Ortiz, Armando Martínez, Rocio Coton, Vicky Sánchez, Luisa Aldana y Karla Gabriela Hernández; quienes motivaron, despertaron y apoyaron el anhelo para culminar este triunfo. Por creer en mi trabajo y respaldar mis acciones, que hicieron de esta experiencia una de las metas más especiales.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por ser mi casa de estudios, formarme y darme la oportunidad de realizar mi carrera profesional.



ÍNDICE

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

CAPÍTULO I

1. La administración pública municipal.....	1
1.1. Surgimiento del municipio	4
1.2. Definición de municipio	9
1.3. Autonomía del municipio	14
1.4. La municipalidad dentro de la autonomía del municipio	19

CAPÍTULO II

2. Ordenamiento territorial.....	23
2.1. Objetivo	24
2.2. Ámbito de aplicación.....	26
2.3. Formas de ordenamiento territorial.....	28
2.4. Marco legal	34

CAPÍTULO III

3. Licencias de construcción	43
3.1. Definición	44
3.2. Naturaleza jurídica	45
3.3. Características	46
3.4. Elementos.....	47
3.5. Las licencias de construcción en la legislación comparada	48
3.5.1. República de Colombia	48
3.5.2. República de Mexico	49

3.5.3. República de Chile	50
---------------------------------	----

CAPÍTULO IV

4. Incumplimiento y ruptura del mandato constitucional de ordenamiento territorial por las corporaciones municipales	55
4.1. Vinculación de la licencia de construcción con el ordenamiento territorial.....	55
4.2. Utilización de los planes de ordenamiento territorial en los municipios	58
4.2.1. Ciudad de Guatemala	58
4.2.2. Municipio de Villa Nueva, departamento de Guatemala	61
4.3. El ordenamiento territorial y el medio ambiente	67
4.4. La división del territorio nacional y su estrecha relación con el ordenamiento territorial	71
4.5. Propuesta de solución a la problemática planteada	72
 CONCLUSIONES	 79
 RECOMENDACIONES	 81
 BIBLIOGRAFÍA	 83

INTRODUCCIÓN

Se elabora el presente informe de investigación tomando en consideración no solo los requisitos que se exigen en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, previo a optar el grado académico de Licenciatura, sino también por el hecho que se ha evidenciado en la actualidad, especialmente en algunos municipios del departamento de Guatemala, la falta de congruencia entre la Constitución Política de la República de Guatemala y el que hacer municipal en el tema de ordenamiento territorial por medio del otorgamiento de licencias de construcción.

Se comprueba la hipótesis, al establecer que el desarrollo social tiene estrecha relación con las edificaciones y su ubicación estratégica e indiscutiblemente con el medio ambiente. Por lo que las autoridades gubernamentales y municipales tienen por lo tanto, el deber de ajustar sus normativas a estas realidades.

El objetivo central, consistió en realizar un análisis de las legislaciones comparadas, tomando como base las funciones municipales que se ejercen de acuerdo a las leyes y reglamentos que se analizaron en el presente trabajo de investigación de tesis.

Para realizar este trabajo se utilizaron las técnicas de la observación, la investigación y la metodología documental, la entrevista, la encuesta, la investigación bibliográfica y de campo. Desarrollándose desde una perspectiva inductiva que permitió analizar las prácticas realizadas por las municipalidades teniendo una figura definida del

conocimiento de una verdad a un reflexión de mayor amplitud para poder determinar las necesidades de la implementación de un verdadero ordenamiento territorial con base a una legislación nacional que obligue a las municipalidades a planificar el desarrollo de sus municipios.

En el desarrollo del presente trabajo de investigación, en el capítulo uno, se define la Administración Pública Municipal, estableciendo el origen del municipio, su definición y su facultad de autonomía; en el capítulo dos, se establece el concepto de ordenamiento territorial, su objetivo, formas de ordenamiento territorial y su entorno jurídico para su vinculación social; en el capítulo tres, se puntualiza en las licencias de construcción y toda su esencia jurídica y propiedades, comparándolas con la legislación vigente de otros países que han tenido avances en la regulación de las licencias de construcción; y, en el capítulo cuatro, se fundan las razones por las cuales las corporaciones municipales incumplen el mandato constitucional del ordenamiento territorial al otorgar las licencias de construcción, proponiendo soluciones puntuales a las deficiencias encontradas en la presente investigación.

Asimismo, analicé el significado que ha tenido el caso de la Ciudad capital y del municipio de Villa Nueva, en el tema de las construcciones y modificaciones de edificaciones, así como el análisis previo, durante y posterior a la construcción. Igualmente la funcionalidad de contar con un plan de ordenamiento territorial sistémico el cual conlleva crear plataformas de información con la cuales se pueden establecer delimitación a la identificación total del municipio y la planificación del desarrollo integral del mismo.

CAPÍTULO I

1. La administración pública municipal

En este tema se analiza el concepto de administración y administración pública municipal, recabando antecedentes de civilizaciones antiguas que iniciaron con un sistema de administración, el cual fue evolucionando y aplicándose a las entidades de derecho público, asimismo detallaré algunos elementos esenciales para el buen funcionamiento de la administración municipal, la cual se delimitan a una porción específica del territorio total del país.

“La administración consiste en las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública o sea un sistema de administración es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, planes, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinado para la realización y ejecución de la política pública”.¹

“Se entiende como parte de la administración pública el conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados, tenemos que reconocer que la administración municipal es la instancia de la administración que reúne y aplica esos elementos, ya que es el ámbito municipal donde tiene lugar la relación más próxima y directa que se establece entre Estado y sociedad de tal forma que la administración municipal es un momento de la acción del Estado en la sociedad

¹ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Pág. 63.

y la sociedad presente en el Estado, considerados como un momento y un espacio de la organización política de la sociedad y de la actividad del Estado, al municipio y su administración les corresponde atender todo lo concerniente a la vida local y de ninguna manera a intereses generales”.²

De acuerdo a las definiciones anteriores, se pueden extraer elementos que componen la administración de cualquier tipo, los cuales son:

- a) El elemento humano: Fueron varios tratadistas que comenzaron a descubrir la importancia del factor humano en la administración, aunque el enfoque que se le dio fue totalmente económico. Hoy en día se ha llegado a la conclusión de que el hombre no es una máquina que se incorpora a un proceso productivo, sino que es un ser complejo que necesita ser motivado y estimulado para que encuentre satisfacción en sus relaciones laborales así como un medio para el bienestar de sus necesidades físicas, económicas y sociales. La administración debe considerarse como una sociedad de poderes y por lo tanto las actitudes de los mismos condicionan la interacción y de aquí que el resultado final se obtiene del buen o mal desempeño de sus actividades. Para el desarrollo de la administración pública se necesita, ante todo, personal bien capacitado a través de los sistemas regulares de enseñanza vocacional y académica, así como del adiestramiento profesional y ocupacional de los servidores del Estado.

² *Ibíd.* Pág. 64.

La aplicación administrativa de las normas políticas son relativas a la planificación, la administración de personal, la organización y métodos y, finalmente, la relación de la rama ejecutiva con el público y con la rama legislativa y judicial.

- b) La planificación: Debe existir con anterioridad a cualquier trabajo con objetivo definido a fin de poder establecer una actuación determinada, formulando los programas y planes a corto y largo plazo de todo el gobierno, incluyendo todos los aspectos de la organización, formulación de presupuestos y las funciones relacionadas con las finanzas, según los recursos de la comunidad y de aquellos al alcance del gobierno en los aspectos económico y humano.
- c) La administración de personal: Es sumamente importante tomar en cuenta la elección, educación y preparación de las personas que participan en la labor administrativa, definiendo claramente los deberes que a cada quien corresponden dentro de la organización. También establece sus responsabilidades con el mejor criterio de autoridad formal, para que respondan con el cumplimiento de sus deberes respetando sus derechos y dentro del marco de las relaciones humanas, normándolas por medio de los reglamentos internos de conformidad a las funciones que cada persona debe desarrollar por el puesto que ocupa.
- d) La organización y métodos: Se refiere a la organización de las estructuras institucionales desde los puntos de vista de la división del trabajo, las relaciones de autoridad, de la escala jerárquica, los controles y los grados de centralización y

descentralización, coordinación y sistematización de los procedimientos de trabajo, a fin de mantener el equilibrio democrático y lograr así la eficiencia.

“La administración municipal aparece entonces como una instancia subordinada a los principios políticos fundamentales de la nación”.³

En este sentido, opino que la administración pública municipal, es un sistema compuesto de elementos fundamentales los cuales en coordinación y buen funcionamiento constituyen un sistema idóneo de administración y aplicación de políticas, para un adecuado cumplimiento de las obligaciones de las corporaciones municipales que deben de cubrir las necesidades básicas de sus habitantes, dentro de la circunscripción territorial que les corresponde.

1.1. Surgimiento del municipio

Luego de haber hecho un breve análisis de lo que es la administración y la administración municipal, el elemento material lo constituye el municipio que permite la existencia de una forma de administración y derivado de ello, un marco normativo que desarrolla el funcionamiento de la administración municipal, como una entidad de derecho público.

Dentro de las teorías que fundamentan el surgimiento del municipio se encuentran como principales las siguientes:

³ Can Si, Rogelio. **La remuneración de los alcaldes auxiliares**. Pág. 12.

a) Se aborda esta temática desde el punto de vista de la teoría sociológica o iusnaturalista, que se refiere a la existencia misma del municipio como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, asentada en una localidad. Según Varéilles Sommières: “Los vínculos que unen o los elementos de una comunidad derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad y que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas de naturaleza similar. El municipio nace espontáneamente; no lo crea el Estado, sino que es solamente reconocido en su existencia.”⁴

Respecto a esta misma teoría “se trata de una organización que se forma espontáneamente, porque así lo requiere el derecho natural y no intencionado, de que diversos núcleos familiares se instalen en terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y de administrarlas. De ahí que el municipio, muy lejos de ser una institución creada por el Estado, tenga un origen anterior a él o, si se prefiere, que el municipio haya constituido, después de la familia, la primera forma de organización política y que la existencia de diversos municipios dentro de territorios también próximos y con necesidades comunes, haya dado origen a otro organismo superior que es el Estado.”⁵

⁴ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho**. Pág. 565.

⁵ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 18.

b) Luego, la teoría que propugna la escuela legalista, que afirma que el municipio es una entidad territorial creada por la ley. El municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus remotos orígenes dándole mayor o menor amplitud, en su evolución histórica.

García Oviedo al respecto del surgimiento de los municipios, ha escrito que: “Constituye una comunidad de personas, preferentemente de familias, situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad.”⁶

Este autor también se ha referido a que el municipio nace como consecuencia de la expansión de las ciudades, como el caso de Roma. Las ciudades conquistadas por las legiones romanas se incorporaban a su territorio; sin embargo, los habitantes carecían de derechos políticos y debían pagar un tributo que recibía el nombre de municipia, de munus (carga).

Posteriormente se reconoció cierta autonomía a esas ciudades y según el autor, Bielsa refiere al respecto que: “Las principales características del Municipio romano eran: Los romanos en la primera época de sus conquistas, sometían a los pueblos vencidos a una condición servil; se les confiscaban los bienes, se les privaba de sus derechos, se les reducía a la esclavitud. Sin embargo, si el conquistado no había opuesto resistencia, es decir, si se sometía a discreción (deditio), se le permitía conservar parte de sus bienes y

⁶ Acosta Romero, Miguel. *Ob. Cit.* Pág. 566.

gozar de algunos derechos, pero en ambos casos la independencia del pueblo vencido era aniquilada.”⁷

“Se describe como significativo la época imperial y especialmente en la Lex Iulia en el periodo romano, en donde existían aún localidades llamadas fora o conciliabula que fueron erigidas en ciudades independientes, conservando el nombre de forum. Tenían, en esa virtud, facultad de ordenar su administración interior y, correlativamente sus habitantes tenían derecho de ciudadanía; pero, por razón de ser ciudadanos se les impuso la obligación de contribuir a las cargas (munera) del Estado, inclusive al servicio militar; todo ello explica el nombre de munícipes a los habitantes de esas ciudades y de municipio a las mismas ciudades o villas. En el caso de la forma en que se organizaba el municipio en Roma, se encontraba caracterizado por:

- a) La calidad de ciudadanos romanos reconocida a los habitantes del mismo.
- b) Por la autonomía administrativa local, comprendiendo en ella el gobierno interno, la organización de la policía y la justicia. El gobierno municipal se ejercía por los comicios y los magistrados propios, a condición siempre de no contrariar las leyes y decretos del pueblo y del senado de Roma. Durante largo tiempo se produjeron importantes variaciones en la organización interior de los municipios, el régimen era popular unas veces y más o menos autocrático, otras.

⁷ García Oviedo, Carlos. **Derecho administrativo**. Pág. 553.

- c) El régimen municipal romano en la época de mayor desenvolvimiento tenía un carácter esencialmente urbano; la organización municipal era un privilegio de ciudad.”⁸

En el caso español, las ciudades, los pueblos y las aldeas, se absorbieron en una forma profunda, la institución municipal impuesta durante varios siglos de dominación romana, que después se vio influenciada de alguna manera por la dominación visigoda, pero el municipio conservó fundamentalmente las características que tuvo durante el Imperio romano. En el caso de los árabes, no cambió fundamentalmente la estructura municipal y los reyes españoles fueron concediendo grandes franquicias y privilegios a las localidades, esto en su momento se conoció como fuero municipal y era la ley que establecía los derechos de cada localidad. Los fueros municipales constituyeron reglas que protegían a las municipalidades de los abusos de los señores feudales.

“Para los romanos, físicamente se asimila el municipio con la ciudad, o lo que es lo mismo, se le da la categoría de ciudad a las circunscripciones territoriales organizadas de conformidad con la Lex Julio municipalis. Los representantes de dichas ciudades eran designados por el pueblo congregado en asamblea y por determinado tiempo. Estas organizaciones estaban formadas por órganos deliberantes y ejecutivos. El municipio romano tenía patrimonio propio pues gozaba de rentas y propiedades, además de los tributos de los ciudadanos, en base a ello pudo desarrollar una vida próspera prestando servicios públicos en beneficio de sus vecinos. Desde el punto de vista político el municipio dio provecho a Roma pues en base a ello logró un equilibrio

⁸ *Ibíd.* Pág. 554.

de fuerza que vino a consolidar la unidad del Imperio. Muy distinto al municipio de la edad media, el municipio romano tuvo un carácter más administrativo que político. Como producto de la invasión de los germanos se suscitan una serie de transformaciones en el municipio romano, surgiendo así el municipio visigodo o visigótico, que con su carácter fundamentalmente rural viene a contradecir el carácter urbano exclusivamente del primero”⁹

1.2. Definición de municipio

“La palabra municipio se deriva del latín municipium, se refiere al conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento”.¹⁰

Como se describe en algunas definiciones se ha considerado como sinónimo el municipio con municipalidad y puede definirse, siguiendo a Elguera, como: “Persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional. Entre los antiguos romanos, ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían lograr los privilegios y disfrutar de sus derechos de la ciudad de Roma”.¹¹

⁹ Can Si, Rogelio. **Ob. Cit.** Pág. 6.

¹⁰ De Santo, Víctor. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales de economía.** Pág. 905.

¹¹ Acosta Romero, Miguel. **Ob. Cit.** Pág. 597.

“Su finalidad se halla vinculada al servicio de las necesidades de los integrantes del grupo municipal, o sea los vecinos; entre ellas las que afectan a la sanidad de la población, a la asistencia benéfica, a los transportes urbanos, al alumbrado y limpieza, a la policía de costumbres, a la ordenación del tránsito, al desarrollo urbanístico y otras similares, todas las cuales son atendidas con los recursos provenientes de los impuestos y tasas que pagan los contribuyentes. Como es lógico, no existe una norma universal relativa a la organización de los municipios, pues ella varía en los diversos Estados. Puede, sin embargo, afirmarse que por lo general están integrados por un cuerpo colegiado y deliberante, que tiene a su cargo establecer las normas u ordenanzas que afectan a la prestación de los servicios que tiene a su cargo, y un órgano ejecutivo, que se encuentra sometido a la autoridad de un jefe, corrientemente titulado alcalde y también intendente. La rama deliberante suele estar formada por los concejales o ediles de elección popular y presidida, según las legislaciones, por el propio alcalde o por uno de los miembros del cuerpo, elegido por éste. El alcalde, en unos países, es de elección popular, y en otros, de designación por el poder ejecutivo.”¹²

Existe también una definición legal de municipio y esta tiene que ver respecto a que es parte del Estado y por ello tiene fundamento constitucional en la división administrativa que estipula la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 224, el que indica: “El territorio de la república se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios...”

¹² Ossorio Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Pág. 474.

El Código Municipal no establece una definición clara al respecto, sin embargo, el Artículo 7 indica: “El Municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones...”.

El Artículo 2 del mismo cuerpo legal mencionado establece: “El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

“El municipio está considerado como la célula política y administrativa del Estado, ya se trate de una formación natural o porque el orden jurídico lo reconozca y regule, y en algunos casos sean creados por éste. Surge como un fenómeno urbano, dada la necesidad de las ciudades de contar con un gobierno local que atienda los requerimientos de servicios comunes inmediatos. El municipio puede enfocarse bien como desconcentración o bien como descentralización por región, de tipo político o administrativo. Pero también puede contar con un grado de autonomía o autarquía tal que lo conviertan en una entidad da carácter político con funciones administrativas muy propias y definidas. Dado el origen, la evolución y la actividad presente de los municipios, parece indudable que su naturaleza y funciones son tanto políticas como administrativas.”¹³

¹³ Martínez, Rafael. **Derecho administrativo municipal**. Pág. 159.

Con respecto a los elementos que integran el municipio, el tratadista Guillermo Varas, señala: “Que la municipalidad se asemeja al Estado, está constituida por elementos externos e internos, los externos los forman la población y el territorio comunal, los internos los atributos del poder público de que dispone que le permite dictar reglas, verdaderas leyes en general y de común aplicación, impersonales, coactivas y sancionadoras, llamándose ordenanzas, reglamentos, y simples acuerdos y las hace cumplir por medio del poder ejecutivo del Alcalde; sancionando a los infractores por los medios legales indispensables y asimismo, dispone de los recursos financieros, no solo para asegurar su existencia sino para realizar su labor administrativa y social”¹⁴. Por último conviene decir que el municipio actúa por medio del ejercicio del poder público y persona privada.

Partiendo de esas consideraciones se señala que: “La administración pública empieza en la municipalidad, pues ella se encarga de la reunión de las condiciones necesarias para la seguridad y la comodidad de la vida, el bienestar general y material del individuo, es pues la instancia más elemental de la vida pública del individuo y de la sociedad”.¹⁵

El Estado tiene la obligación de hacer más eficiente a la administración pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones, en beneficio de los habitantes.

A medida que crece el Estado este necesita delegar funciones con dos propósitos:

¹⁴ Varas, Guillermo. **Derecho administrativo**. Pág. 130.

¹⁵ Martínez Cabañas, Gustavo. **La administración estatal y municipal de México**. Pág. 198.

- a) Que se tome decisiones en forma adecuada para resolver los conflictos sociales.
- b) Que se controle en forma más certera los resultados de las decisiones, a través de la supervisión en sus ejecuciones.

En el tema de la administración municipal esta tiene estrecha vinculación con la actividad que realiza el Estado respecto a los servicios públicos. Un concepto amplio y genérico de servicio público es el que establece Andrés Serra Rojas, citado por Gustavo Martínez Cabañas, al señalar que: “El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continúa y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.¹⁶

De la definición de este autor, se pueden extraer elementos importantes que a continuación se desarrollan:

- a) Adecuación: Significa que los servicios públicos tienen que ser prestados en forma adecuada en calidad y cantidad a las necesidades que se pretenden satisfacer así como a las condiciones económicas y sociales de la comunidad que se intenta servir;

¹⁶ *Ibid.* Pág. 212.

- b) Permanencia: Significa que los servicios tienen que ser prestados en forma constante y permanente; y,
- c) Igualdad: Quiere decir que no se debe privar a nadie del goce de un servicio siempre y cuando haya cubierto los requisitos necesarios para hacer uso de él.

De acuerdo a lo descrito anteriormente, es evidente que el municipio está obligado a seguir las directrices, los intereses y las metas generales de su administración para así poder cumplir con los objetivos políticos y económicos que le señala el Estado, a pesar de que cada municipio tiene sus problemas particularizados, debe su organización cumplir en la realización del bien común de todos sus habitantes que componen su comunidad, en función de lo que establecen los Artículo 1 y 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En este sentido defino el Municipio, como la persona jurídica-social de derecho público, integrada por población, territorio y patrimonio propio; el cual está facultado por mandato constitucional de autonomía, para elegir a sus autoridades, disponer de su patrimonio y emitir sus propias ordenanzas, el cual debe de actuar con base al principio constitucional del bien común.

1.3. Autonomía del municipio

De acuerdo a la norma constitucional el territorio de la República se divide para su administración en departamentos y estos en municipios. Se establece además una serie

de principios sobre los municipios, sin embargo, a través de normas ordinarias debiera regularse en forma organizada el quehacer de éstos y del Estado, lo cual hace presumir que existen incongruencias entre el quehacer del Estado y del municipio si se toma como ejemplo lo que sucede en el caso de los servicios públicos.

De acuerdo a lo anterior, y con base al ordenamiento constitucional, el municipio conlleva una especie de autonomía local, y esta se concreta, entre otras circunstancias o elementos, en los siguientes aspectos:

- a) La elección de las autoridades que integraran los órganos de los municipios.
- b) El derecho a obtener y disponer de recursos.
- c) Atender los servicios públicos locales, al ordenamiento territorial de su jurisdicción y al cumplimiento de sus fines propios, para lo cual se les otorga capacidad de emitir ordenanzas y reglamentos.

La dirección del gobierno municipal como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala, será ejercida por un Concejo Municipal integrado por el Alcalde, los síndicos y los concejales. Así también se determina la aplicación del sufragio universal en la elección de las autoridades locales y la capacidad financiera para cumplir los fines propios de los municipios, aunque sin determinar en que consistirán los ingresos propios de los municipios y fijando la obligación constitucional

de que el presupuesto general de ingresos y egresos ordinarios del Estado incluya un diez por ciento de los mismos para las municipalidades del país.

Se establecen de igual manera, los principios generales y garantías para el ejercicio de la función del Alcalde y para el uso de los bienes municipales, así como la facultad para la creación del Juzgados de Asuntos Municipales y de un cuerpo de Policía local, para asegurar el cumplimiento de las decisiones municipales, aunque sin establecer un listado de competencia y funciones precisas que deban ejercer, en todo caso, los municipios. La Constitución se limita a enumerar, como gastos preferentes del municipio, los programas y proyectos de educación, la salud preventiva, las obras de infraestructura y los servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes, pero sin clarificar que dichas materia son de competencia municipal u obligaciones mínimas de los municipios, que puedan exigir sus ciudadanos. La falta de concreción de las competencias propias de los municipios, junto con los mecanismos de defensa de dichas competencias frente a intromisiones de otras administraciones públicas, es la principal dificultad que se detecta en la regulación constitucional de la administración municipal.

En cuanto al concepto de autonomía en si, “no existe, por tanto, un concepto general de autonomía, comúnmente aceptado entre los juristas, del cual se pueda deducir la totalidad de su desarrollo legal, cuando dicho concepto se incorpora en una Constitución para una determinada administración pública”.¹⁷

¹⁷ Albi Fernández, Fabio Alejandro. *La crisis del municipalismo*. Pág. 34.

Dentro de las principales características de la autonomía municipal, se encuentran las siguientes:

- a. La autonomía municipal: Excluye los controles administrativos de oportunidad de otras administraciones públicas sobre la actividad de los municipios, y únicamente serán admisibles los controles de legalidad realizados por los tribunales y perfectamente determinados en la legislación de régimen local.

Esta exclusión se realiza sólo para garantizar la autonomía local cuando los municipios actúan ejerciendo competencias propias y no cuando realizan competencias delegadas por el Estado, como por ejemplo, lo que establece el Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

- b. La garantía de un mínimo de competencia: En cuanto a la Constitución, porque no establece un ámbito material mínimo de competencias locales, de manera que su determinación se remite a las leyes ordinarias. Pero estas leyes no tienen absoluta libertad para atribuir o substraer competencias a los municipios. La legislación municipal se encarga de atribuir competencias a los municipios para gestionar actividades y servicios en el ámbito de los intereses locales y comunitarios.
- c. La capacidad de organización: Soporta el reconocimiento de una capacidad de organización por parte de las entidades que la tienen atribuida en la Constitución Política de la Republica de Guatemala, lo cual quiere decir que existen las administraciones autónomas para que puedan desarrollar mediante sus propios



reglamentos y disposiciones legales la estructura orgánica y funcional más adecuada a sus necesidades particulares.

- d. La potestad de organización municipal: En el marco de lo que fija la Constitución Política de la República y las leyes, debe poder desarrollarse por parte de los municipios.
- e. Debe existir suficiencia presupuestaria: En el ámbito económico, por el hecho de que no tiene razón de ser esta autonomía sino se dispone de los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las competencias inherentes a la misma.
- f. Base legal: En la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece que las haciendas municipales deberán disponer de recursos para poder realizar las obras y prestar los servicios que le sean necesarios al municipio y establece, también, limitaciones derivadas del principio de legalidad tributaria para la fijación de tributos por parte del Municipio.
- g. También sugiere en el aporte constitucional: Que se contempla en la Constitución Política de la República, la participación de los municipios en los presupuestos del Estado fijada en un diez por ciento de los ingresos de la misma. Consecuentemente, la existencia de una participación de las haciendas municipales

en los ingresos estatales es constitucionalmente necesaria, atendiendo a los términos en que señale.

- h. La protección jurisdiccional de esa autonomía local o comunitaria: A través de normas que eviten invasiones en el campo de actuación de otras administraciones públicas en relación a las que existen, de modo que se pretenda invadir la autonomía de éstas.
- i. Lo que fortalece también la autonomía del municipio es el ejercicio del derecho a votar, dentro de un sistema de elecciones democráticas para designar a sus autoridades.

1.4. La municipalidad dentro de la autonomía del municipio

Se le ha brindado distintas denominaciones al concepto de Municipalidad, dentro de las cuales podemos mencionar palacio municipal, ayuntamiento, etc. De acuerdo con el autor Rafael Gilbert, citado por Efrén Córdova “El término ayuntamiento, no alude a una entidad sino más bien a un acto; el acto de reunirse los vecinos como los variados elementos que participan en el gobierno del municipio. Es solo posteriormente que esa denominación se emplea para sustituir a la de regimiento o conjunto de regidores y hacer así referencia del cuerpo colegiado que tendrá a su cargo la deliberación, orientación y resolución de los asuntos que afecta el procomún.”¹⁸

¹⁸ Córdova, Efrén. **Curso de gobierno municipal**. Pág. 72.

Está claro que las competencias que tienen las municipalidades en el país son fundamentales en el que hacer de la administración pública. Como puede establecerse con lo descrito anteriormente, el municipio es una entidad de derecho público y este se ve materializado a través del funcionamiento de las denominadas municipalidades que contienen las siguientes características:

- a) Es el espacio físico y de infraestructura en donde se ubican oficinas de los funcionarios y en general de autoridades que son electas por los ciudadanos para la administración de sus intereses.
- b) A través de las dependencias con que cuenta, se organiza para obtener y disponer de sus recursos patrimoniales.
- c) Atiende los servicios públicos locales.
- d) Atiende el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico,
y
- e) La emisión de sus ordenanzas y reglamentos.
- f) El Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el Estado de Guatemala está organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades. El municipio como parte integral de Estado, de



acuerdo al Artículo 224 de la Carta Magna, en el cual ordena la división del territorio de la República para su administración en departamentos y éstos en municipios.

- g) De igual manera, el Artículo 1 del Código Municipal establece que el objeto de dicha normativa es desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales determinadas en este Código y el contenido de las competencias que correspondan a los municipios en cuanto a las materias que éstos regulen.



CAPÍTULO II

2. Ordenamiento territorial

Para el ordenamiento de un territorio, se debe contar como punto de inicio un plan. El plan es un instrumento diseñado para alcanzar un objetivo, a fin de llevar a la práctica diversas políticas (generalmente gubernamentales). En el plan se definen políticas, estrategias y metas, así como los instrumentos y acciones necesarios para obtener el fin deseado.¹⁹

Cuando se habla de un plan preliminar de Ordenamiento Territorial, este último título conlleva algo que sirve de preámbulo o introducción a una materia que se ha de tratar. Y ordenamiento territorial es la forma de establecer las recomendaciones que pueden regir para conservar los recursos renovables naturales y los recursos naturales no renovables, por medio del desarrollo sostenible, la conservación de suelos y un buen sistema de información geográfico. Como también tener otras opciones, tales como mapas cartográficos y así poder delimitar todas las áreas o terrenos donde se tenga que determinar el estudio o trabajo.²⁰

La ordenación territorial es la mejora de la distribución, en un área geográfica de las actividades económicas en función de los recursos naturales.²¹

¹⁹ Ducci, María Elena. *Introducción al urbanismo, conceptos básicos*. Pág. 44.

²⁰ *Ibíd.* Pág. 46.

²¹ *Diccionario Larousse 21 Edición*. Pág. 987.

El Ordenamiento Territorial se constituye en un proceso de negociación y concertación ciudadana. Para lograr un impacto directo en la práctica de la gestión territorial, la elaboración y la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial requieren de la participación reflexiva de la ciudadanía y de una relación de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno.²²

En este sentido defino el ordenamiento territorial, como la obligación constitucional delegada a los Concejos Municipales, para planificar el desarrollo sistémico de los municipios, orientado a la búsqueda del bien común, la demarcación total de su territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de sus vecinos.

2.1. Objetivo

De acuerdo a lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial de la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala²³ los objetivos son más específicos que los enunciados en las políticas territoriales municipales, pero las refuerzan en todo sentido. Como primer paso en la formulación del POT por parte de la unidad Plan de Desarrollo Metropolitano, se definieron en septiembre de 2004 los diez objetivos básicos que debía cumplir el POT, previo a cualquier otra discusión, para dejar claro el sentido que debía llevar el proceso. Estos son:

- i. Incentivar acceso a la vivienda y diversidad en la oferta de la misma.

²² SEGEPLAN Guatemala. Consulta electrónica www.segeplan.com.gt.html. Dia de consulta 26-8-2014.

²³ Pagina Eletrônica Municipalidad de Guatemala. www.tumuni.guate.com.thlm. Dia de consulta: 26-8-2014.

- ii. Promover altas intensidades de construcción donde exista una adecuada oferta de transporte.

- iii. Limitar construcción en zonas de alto riesgo y proteger zonas naturales e históricamente valiosas.

- iv. Garantizar la participación ciudadana en el ordenamiento territorial local.

- v. Garantizar la compatibilidad entre edificaciones y usos de inmuebles cercanos.

- vi. Incentivar usos del suelo mixtos.

- vii. Crear espacios públicos con alta vitalidad urbana.

- viii. Promover una red vial interconectada.

- ix. Dar certeza al propietario y al inversionista, promoviendo además las prácticas urbanísticas deseadas a través de incentivos.

- x. Asegurar los recursos necesarios para la inversión municipal.

2.2. **Ámbito de aplicación**

Los planes de ordenamiento territorial de los municipios, deben responder a lo que la misma legislación establece al respecto. Se puede apreciar que la legislación territorial tiene características principales, y son:

1. Las responsabilidades están relegadas completamente al nivel municipal, la legislación es muy general y vaga, y la normativa territorial es no jerarquizada y cumulativa en el tiempo. Esto implica que hay muchas lagunas, contradicciones e imprecisiones, que no dan certeza ni a las instituciones, ni a los vecinos, ni a los inversionistas, generando finalmente lo que se percibe como desorden urbano.
2. La Constitución Política de la República es la que asigna a las municipalidades: Como una de sus dos funciones específicas, "atender el ordenamiento territorial de su jurisdicción" sin que en ella o en otro cuerpo legal existente se defina qué realmente quiere decir el término y hasta dónde se extiende el concepto para la aplicación del mismo.
3. El tema del ordenamiento territorial tiene relación con la definición del derecho a la propiedad privada: La Constitución establece que "toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley". Y: "El estado garantiza el ejercicio de este derecho, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos".

4. Dado que no hay un marco legal para el ordenamiento territorial, sino que planes que se realizan y de alguna medida avanzar algunas municipalidades como se verá más adelante, como sucede en el caso de la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala y la Municipalidad de Villa Nueva del departamento de Guatemala, es muy difícil dilucidar por la variedad de legislación, donde termina la libertad para un propietario de hacer con la propiedad lo que él desea y donde inicia el poder del Estado para garantizar el bien común, que de acuerdo al artículo 2 de la Constitución es su fin supremo.

5. La Constitución Política de la República establece que los únicos entes del Estado encargados del ordenamiento territorial son las municipalidades. Esto contrasta con la mayoría de países, donde está establecido legalmente qué aspectos del ordenamiento territorial están delegados a nivel local y cuáles a nivel regional o nacional, como se verá más adelante en el análisis de la legislación comparada.

6. La Constitución Política de la Republica de Guatemala es clara al señalar que la función pública no es delegable, por lo que el ordenamiento territorial lo tienen que hacer las municipalidades mismas y no los desarrolladores de proyectos ni los vecinos de un área. Es decir, todo el poder de ordenamiento territorial recae en las municipalidades mismas. Este hecho está acentuado en el Código Municipal, donde en distintas partes se hace referencia al ordenamiento territorial.

7. Adicionalmente, el Código Municipal dice que las municipalidades están obligadas a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral. Es decir, la realización de un Plan de Ordenamiento Territorial es una obligación legal, aunque en ningún lugar se especifican los contenidos de estos planes ni los plazos en los que deben aprobarse.

8. A nivel municipal, lógicamente cada municipalidad del país tiene el marco regulatorio territorial local desarrollado en mayor o menor medida. Como muchas veces sucede con el desarrollo de los municipios, la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala es la que lleva el mayor trecho recorrido a este respecto y empieza en el año de mil novecientos setenta.

2.3. Formas de ordenamiento territorial

Se ha escrito acerca de las formas o modelos de ordenamiento territorial, y unos varían en relación a otros, sin embargo, concretamente se refiere a que se elaboran a nivel nacional, regional y local o comunitario, como sucede en el caso de Guatemala.

A continuación se cita el ejemplo de un Plan de Ordenamiento local que se encuentra contenido en el Acuerdo COM-042-08 del Concejo Municipal de la ciudad de Guatemala, que dentro de sus principales características se encuentran las siguientes:

1. Ha tomado como fundamento lo contenido en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República, en donde se señala que les corresponde a los municipios

emitir las ordenanzas y reglamentos para el cumplimiento de sus fines propios, especialmente lo relacionado con el ordenamiento territorial de su jurisdicción.

2. Que con fecha 13 de octubre del año 2008, el Concejo Municipal emitió el Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Guatemala, el cual contempla la formulación de Planes Locales de Ordenamiento Territorial para adaptar la planificación a las condiciones particulares de las distintas delegaciones de la ciudad, siendo necesario establecer las normas y procedimientos para su formulación. Se crea el reglamento para la formulación de planes locales de ordenamiento territorial, el cual contiene: Artículo 1. Objeto. Artículo 2. Plan Local de Ordenamiento Territorial. Artículo 3. Aplicación conjunta con el Plan de Ordenamiento Territorial. Artículo 4. Ámbito de aplicación de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial. Artículo 5. Modalidades de Planes Locales de Ordenamiento Territorial. Artículo 6. Interesado. Artículo 7. Aprobación de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial. Artículo 8. Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Planes Parciales. Designación de sectores. Artículo 10. Contenidos de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial. Artículo 11. Criterios para redefinir los límites de una delegación. Artículo 12. Criterios para la designación de sectores. Artículo 13. Variabilidad en la asignación de zonas generales. Artículo 14. Variabilidad en parámetros normativos. Artículo 15. Variabilidad de usos del suelo no residenciales con actividades condicionadas II y III. Artículo 16. Áreas de uso exclusivamente residencial. Artículo 17. Variabilidad en la aplicación de otras normativas municipales. Artículo 18. Parámetros de diseño arquitectónico. Designación de áreas de servicio público. Artículo 20. Condiciones



generales para la formulación, aprobación y entrada en vigencia de Planes Locales de Ordenamiento Territorial. Artículo 21. Requerimiento de formulación de un Plan Local de Ordenamiento Territorial. Artículo 22. Procedimiento general para la formulación y aprobación de Planes Locales de Ordenamiento Territorial Municipales. Artículo 23. Terminología específica en el procedimiento de Planes Locales de Ordenamiento Territorial Plurales. Artículo 24. Procedimiento general para la formulación y aprobación de planes Locales de Ordenamiento Territorial Plurales. Artículo 25. Procedimiento específico para acreditar participación en la Asamblea General. Artículo 26. Criterios para determinar los derechos de votación. Artículo 27. Criterios para establecer secciones y sus representantes. Artículo 28. Contenidos y formalidades del acuerdo de áreas de uso exclusivamente residencial. Artículo 29. Normas transitorias durante la elaboración de un Plan Local de Ordenamiento Territorial. Artículo 30. Modificación posterior de un Plan Local de Ordenamiento Territorial. Complemento posterior de un plan local de ordenamiento territorial con parámetros de diseños arquitectónicos. Sanciones y programas de capacitación.

Del contenido de este reglamento, se establece que el Concejo Municipal del municipio de Guatemala, utiliza un sistema deductivo para la aplicación de planes de ordenamiento territorial, los cuales se realizan en diversas etapas sectorizadas de la circunscripción territorial que le corresponde. De esta manera los planes de ordenamiento territorial, pueden ser más funcionales y exactos, ya que inician en los sectores más pequeños y siguen elevándose a sectores más grandes y complicados integrándolos en una sola plataforma catastral, teniendo éxito en la delegación



sectorizada de las funciones de catastro, siendo el plan de ordenamiento territorial la mejor herramienta técnica para la planificación del desarrollo municipal.

En el tema de los planes a nivel regional, se cita como ejemplo la actividad que realiza la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN–. Dicha secretaría, creó en su nuevo reglamento, la Dirección de Ordenamiento Territorial, encargada de elaborar la propuesta de políticas, metodologías, normas, instrumentos y herramientas, que faciliten el ordenamiento del territorio, en el marco del apoyo técnico que la Secretaría ofrece al Sistema de Consejos de Desarrollo y a las municipalidades, así como la puesta en marcha de los sistemas de información que sustenten las tomas de decisiones a nivel territorial.

Resulta de relevancia señalar la función que tiene la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN–, pues el ordenamiento territorial debe desarrollarse desde el enfoque de la planificación nacional del desarrollo, con intervención de distintas autoridades nacionales y locales, así como de la ciudadanía.

En el Reglamento Orgánico Interno de la SEGEPLAN, emitido por el Acuerdo Gubernativo número 271-2010, del Presidente de la República, se realiza una división orgánica de las funciones de la SEGEPLAN, dándole vida a la Dirección de Ordenamiento Territorial, siendo la encargada de elaborar la propuesta de políticas, metodologías, normas, instrumentos y herramientas, que faciliten el ordenamiento del territorio, en el marco del apoyo técnico dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo,



así como la puesta en marcha de los sistemas de información que sustenten las tomas de decisiones a nivel territorial, atribuyéndole las siguientes funciones:

- a. Colaborar en la elaboración de la política nacional de ordenamiento territorial en el marco del apoyo técnico al Sistema de Consejos de Desarrollo, así como sus mecanismos de implementación, monitoreo y evaluación. Ésta deberá ser presentada al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
- b. Elaborar y mantener actualizadas las metodologías, normas, instrumentos y herramientas para la formulación de planes de ordenamiento territorial en los diferentes niveles.
- c. Facilitar la elaboración, así como gestionar y monitorear, los planes de ordenamiento territorial en sus diferentes niveles en coordinación con los ministerios, secretarías, instituciones públicas y municipios, en el marco de los sistemas de planificación y ordenamiento territorial.
- d. Asesorar y capacitar a las municipalidades y las Oficinas Municipales de Planificación en la elaboración de los planes, reglamentos y ordenanzas de ordenamiento territorial municipal.
- e. Asesorar y capacitar a las instituciones gubernamentales responsables de la elaboración, ejecución y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial en sus diferentes niveles territoriales.

- f. Administrar el Sistema de Información Territorial para la integración de la información geográfica y espacial digital necesaria, en la elaboración de planes para el ordenamiento y desarrollo del territorio y puesta a disposición para la toma de decisiones.
- g. Monitorear y evaluar la implementación de los procesos de ordenamiento territorial a diferentes niveles territoriales.
- h. Emitir opiniones y/o dictámenes en materia de estudios específicos vinculados con la estructura administrativa del Estado y organización del territorio para la creación de nuevos municipios, de conformidad con los procedimientos y requerimientos institucionales.
- i. Cumplir las demás funciones inherentes a la naturaleza de sus actividades y las que el jefe inmediato superior o el Secretario le asigne.

Cabe mencionar que dentro de los planes regionales que ha elaborado la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN–, se encuentran los siguientes:

1. Plan de Desarrollo de la Franja Transversal del Norte.
2. Plan de desarrollo de Litoral del Pacífico.
3. Plan de Desarrollo Integral de Petén.



4. Diagnóstico Territorial de Petén.

Están claras las funciones de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN–, como institución rectora de la planificación y promotora del ordenamiento territorial en el país, en los cuales ha tenido grandes avances teniendo a nivel nacional planes y políticas de ordenamiento territorial, los cuales aterrizan a lo local; y, que deberían de ser la base para que las corporaciones municipales puedan desarrollar, modificar y/o aplicar los mismos.

2.4. Marco legal

a) Constitución Política de la República de Guatemala

Artículo 2. Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizar a los habitantes de la República la vida, la justicia, la seguridad y el desarrollo integral de la persona.

Artículo 119. Obligaciones del Estado. “a) Promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, industriales, turísticas y de otra naturaleza...”

“...g) Fomentar con prioridad la construcción de viviendas populares, mediante sistemas de financiamiento adecuados a efecto que el mayor número de familias guatemaltecas las disfruten en propiedad. Cuando se trate de viviendas emergentes o en cooperativas, el sistema de tenencia podrá ser diferente.”



b) Código municipal

Contenido en el Decreto número 12-2002, del Congreso de la República, regula los aspectos más importantes de analizar en esta ley, entre los cuales se encuentran en las siguientes disposiciones legales:

Artículo 112. Obligación de formular y ejecutar planes: La municipalidad está obligada a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de su municipio en los términos establecidos por las leyes. Las lotificaciones, parcelamientos, urbanizaciones y cualquier otra forma de desarrollo urbano o rural que pretendan realizar o realicen el Estado o sus entidades o instituciones autónomas y descentralizadas, así como las personas individuales o jurídicas que sean calificadas para ello, deberán contar con la aprobación y autorización de la municipalidad bajo cuya jurisdicción se localicen.

Tales formas de desarrollo, además de cumplir con las leyes que las regulan, deberán comprender y garantizar como mínimo el establecimiento, funcionamiento y administración de los servicios públicos siguientes: a. Vías, calles, avenidas, camellones y aceras de las dimensiones, seguridad y cualidades adecuadas, según su naturaleza. b. Agua Potable y sus correspondientes instalaciones, equipos y red de distribución. c. Energía Eléctrica Pública y domiciliar. d. Alcantarillado y drenajes generales y particulares. e. Áreas verdes y parques, escuela, mercado, terminal de transporte, centro de salud, recreación y deportes que sean apropiadas y de las dimensiones proporcionales a la población proyectada y de acuerdo a la naturaleza del



desarrollo. La municipalidad será responsable del cumplimiento de todos estos requisitos.

Artículo 113. Planes y uso del suelo: Los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral del municipio deben respetar, en todo caso, los monumentos y edificios de valor histórico y cultural de las poblaciones. De dichos planes se determinará, por otra parte, el uso del suelo dentro del perímetro urbano que se defina, y los posibles usos del suelo en el área rural externa a dicho perímetro de acuerdo con las tendencias de crecimiento de la ciudad o centro poblado de que se trate.

Artículo 114. Obras estatales: La realización por parte del Estado de obras públicas que se relacionen con el desarrollo urbano de las poblaciones, se hará en armonía con el respectivo plan de ordenamiento territorial, y en su defecto, con el conocimiento y aprobación de la corporación y el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural.

Artículo 115. Revisión de Planes: Los planes de ordenamiento territorial serán revisados periódicamente en la forma que se establezca la ley.

Artículo 116. Aprobación de Planes: La aprobación de los planes de ordenamiento territorial y sus modificaciones se hará con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación Municipal. Las municipalidades de Tercera y cuarta categoría solicitarán la asesoría técnica del Instituto de Fomento Municipal.

c) Ley de Parcelamientos Urbanos

Se encuentra contenida en el Decreto 1427 del Congreso de la República de Guatemala, el cual entre sus artículos más importantes encontramos:

Artículo 1. Define que es parcelamiento urbano y dice que es la división de una o varias fincas, con el fin de formar otras de áreas menores. Tal operación debe ajustarse a las leyes y reglamentos de urbanismo y a los planos reguladores que cada municipalidad ponga en vigor de conformidad con la autonomía de su régimen.

El artículo 2 se refiere a que toda persona individual o colectiva que directa o indirectamente se dedique con ánimo de lucro a efectuar operaciones de las conceptuadas en el artículo anterior, queda obligada a registrarse en la municipalidad a cuya jurisdicción corresponda el inmueble que se va a parcelar.

El artículo 4 indica: Las personas comprendidas en el Artículo 2 de esta ley deberán solicitar autorización a la municipalidad jurisdiccional, donde se encuentre el o los inmuebles destinados a ser parcelados. A toda solicitud de autorización deberán acompañar lo siguiente: a) Certificación de fecha reciente expedida por el Registro General de la Propiedad Inmueble correspondiente, haciendo constar la primera y última inscripción de dominio, desmembraciones, gravámenes, anotaciones y limitaciones del inmueble o inmuebles que se pretenda parcelar; b) Testimonio de la escritura pública que establezca la personería con que actúa el solicitante, en su caso; c) Promesa formal de garantizar la construcción o el pago de las obras de urbanización

y demás que establezcan los reglamentos o disposiciones de la municipalidad respectiva; y d) Planos del parcelamiento urbano que contenga la distribución de los lotes, vías públicas y áreas de uso común y de servicios públicos, debidamente acotadas y en curvas a nivel, así como localización del parcelamiento en relación con la cabecera municipal de que se trate, marcando las vías de acceso y su ajuste a los planos reguladores. Los planos que se presenten deberán ceñirse a las condiciones y requisitos que establezcan los reglamentos o disposiciones de la municipalidad autorizante. Los planos deberán ser certificados por ingeniero colegiado. Una vez cumplidos los requisitos anteriores, la municipalidad correspondiente acordará la autorización para llevar a cabo el parcelamiento, pero la venta de las fracciones de terreno se sujetará a nueva autorización.

d) Ley Preliminar de Urbanismo

Contenida en el Decreto número 538 del Presidente de la República, la cual contiene aspectos importantes de resaltar como lo son:

Artículo 1, se describen definiciones de los conceptos que se establecen a lo largo del desarrollo de las normas de dicha ley.

El Artículo 2, refiere que esta ley tiene por objeto el establecimiento de las normas preliminares que las municipalidades de la República deberán poner en práctica en el estudio del plan regulador de su jurisdicción, así como los trabajos iniciales básicos que ayuden a resolver en forma técnica los problemas que se presenten en el desarrollo de

la planificación urbanística de las poblaciones, dentro de las áreas de influencia urbana que se delimiten.

El Artículo 3, regula los concejos de las municipalidades de la República aprobarán y pondrán en vigor el plan regulador de su jurisdicción y con base en la opinión de las dependencias respectivas, elaborarán los reglamentos que sean necesarios para su aplicación, así como los que se refieren a la delimitación de áreas de influencia urbana, y todas las demás disposiciones que se relacionen con la solución de problemas urbanísticas.

Artículo 4, para el efecto las municipalidades de la República deberán en la forma y con las obligaciones que adelante se detallan, determinar sus áreas de influencia urbana y aprobarán y pondrán en práctica su plan regulador.

Artículo 5, las municipalidades procederán: a). A estudiar el plan regulador, para lo cual recopilarán la información básica y llevarán a cabo las investigaciones y estudios que sean necesarios. b) A estudiar la instrumentación del proyecto urbanístico para determinar: 1) La forma de financiación. 2) Las etapas de realización. 3) La reglamentación y zonificación necesarias. c) Preparar el programa de rehabilitación urbano y delimitación de barrios insalubres. d) Resolver en lo posible, sobre los problemas especiales que puedan derivarse de la aplicación del plan regulador.

e) Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente

Comprendida en el Decreto número 68-86 del Congreso de la República, la cual establece entre su normativa, las siguientes disposiciones relevantes:

Artículo 1. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional, propiciarán el desarrollo social, económico, científico y tecnológico que prevenga la contaminación del medio ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Por lo tanto, la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, suelo, subsuelo y el agua, deberán realizarse racionalmente.

Artículo 2. La aplicación de esta ley y sus reglamentos compete al Organismo Ejecutivo por medio de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, cuya creación, organización, funciones y atribuciones, establece la presente ley.

Artículo 4. El Estado velará porque la planificación del desarrollo nacional sea compatible con la necesidad de proteger, conservar y mejorar el medio ambiente.

Artículo 8. Para todo proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad que por sus características puede producir deterioro a los recursos naturales renovables o no, al ambiente, o introducir modificaciones nocivas o notorias al paisaje y a los recursos culturales del patrimonio nacional, será necesario previamente a su desarrollo un estudio de evaluación del impacto ambiental, realizado por técnicos en la materia y aprobado por la Comisión del Medio Ambiente. El funcionario que omitiere exigir el



estudio de Impacto Ambiental de conformidad con este Artículo, será responsable personalmente por incumplimiento de deberes, así como el particular que omitiere cumplir con dicho estudio de Impacto Ambiental será sancionado con una multa de Q. 5,000.00 a Q. 100,000.00. En caso de no cumplir con este requisito en el término de seis meses de haber sido multado, el negocio será clausurado en tanto no cumpla.

f) Ley General de Descentralización

Las normas más importantes del Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala son:

Artículo 2. Concepto de Descentralización. Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

Artículo 5. Objetivos La descentralización del Organismo Ejecutivo tendrá los siguientes objetivos: 1 Mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública; 2 Determinar las competencias y recursos que corresponden al Organismo Ejecutivo que se

transferirán a las municipalidades y demás instituciones. 3 Universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos que se prestan a la población; 4 Facilitar la participación y control social en la gestión pública. 5 Fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración pública local; 6 Fortalecer la capacidad de los órganos locales para el manejo sustentable del medio ambiente; 7 Reforzar la identidad de las Organizaciones comunales, municipales, departamentales, regionales y nacionales; 8 Asegurar que las municipalidades y demás instituciones del Estado cuenten con los recursos materiales, técnicos y financieros correspondientes, para el eficaz y eficiente desempeño de la competencia en ellos transferida.

Artículo 7 Prioridades. Sin perjuicio del traslado integral de las competencias administrativas, económicas, políticas, sociales, al municipio y demás instituciones del Estado, prioritariamente se llevará a cabo la descentralización de las competencias gubernamentales en las áreas de: 1. Educación, 2. Salud y Asistencia Social, 3. Seguridad Ciudadana, 4. Ambiente y Recursos naturales, 5. Agricultura. 6. Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, 7. Economía, y 8. Cultura, Recreación y Deporte.

De esta manera se establece que es importante para Guatemala el tema del ordenamiento territorial, ya que se encuentra regulado en distintos cuerpos normativos y de distinta época, siendo un tema que en la actualidad no se le ha dado la importancia; volviéndose el ordenamiento territorial una herramienta útil y necesaria para determinar los límites nacionales, ordenamiento vehicular, imagen urbana, desarrollo humano, desarrollo estructural, áreas de riesgo y/o vulnerables, etc.

CAPÍTULO III

3. Licencias de construcción

Según el Diccionario²⁴ es la declaración expresa que hace una persona, especialmente con autoridad legal, para permitir que se haga cierta cosa. Proviene de un verbo en español que se denomina licenciar que significa dar permiso.

La licencia de construcción entonces, es un permiso que la autoridad competente en la materia otorga a una persona que lo ha solicitado con el fin de realizar o modificar una construcción, una obra, etc. Dentro de los antecedentes históricos de las licencias de construcción, se encontraron varias fuentes, dentro de ellas, lo que sucedía en “en Francia, la licencia de construcción nace, con el nombre de “licencia de edificación, a través de un Decreto de Napoleón I del 26 de marzo de 1852 sobre las calles de París, que define el marco jurídico, político y financiero en el que se ejecutarán las grandes de vialidad de la capital. Dicho Decreto trata de la expropiación, alineación, nivelación, conexión a la alcantarilla y licencia de edificación, el cual serviría a la política urbanística, que consistiría en sanear la vivienda y dar seguridad a la ciudad”.²⁵

De acuerdo al autor citado, para conceder las licencias de edificación se exigía que los edificios no rebasaran cierta altura, que respetaran un determinado estilo arquitectónico entre otras cosas más.

²⁴ Diccionario enciclopédico Espasa Calpe. Pág. 332.

²⁵ Loyola, Ángel Esteban. Análisis de edificios y otras construcciones. Pág. 211.

A través del tiempo “La licencia de construcción se transforma en un verdadero instrumento de política urbanística. Generalmente se regía a que todos los municipios de más de diez mil habitantes debían aprobar un proyecto de ordenación, embellecimiento y extensión y todas las construcciones requerirían una autorización previa, destinada a garantizar el acatamiento de un plan proyecto de ordenación del municipio. La licencia de construcción constituye la piedra angular de un sistema por el cual, la administración o autoridad controla el uso del territorio. La licencia es obligatoria en todo territorio, cualquiera que sea la importancia del municipio, tanto para los proyectos de conjuntos urbanísticos como para las construcciones individuales.”²⁶

3.1. Definición

“La licencia de construcción no es más que un medio de policía (vigilancia) administrativa por medio de la cual se autoriza a un vecino a realizar una actividad (Construcción) determinada, a cambio de una contribución fijada por la administración municipal.”²⁷

Es congruente la definición anterior, cuando refiere que la licencia de construcción es un medio de vigilancia, porque el municipio se informa de la situación actual de los inmuebles con edificaciones y en consecuencia percibir los ingresos tributarios correspondientes como sucede en el caso de Guatemala, con el impuesto único sobre

²⁶Hernández, Antonio María. **Derecho municipal, teoría general.** Pág. 43.

²⁷ Bazant S. Juan. **Manual de criterios de diseño urbano.** Pág. 65.

inmuebles; sin embargo para los vecinos interesados, resulta favorable la falta de regulación de la licencia de construcción, porque no contribuirá con lo que le corresponde, debido a falta de avalúo y fiscalización por no contar con la licencia relacionada.

Defino la licencia de construcción como la facultad de la cual están investidos los Concejos Municipales, para poder decidir sobre la utilización del suelo dentro de su jurisdicción, con el fin de agenciarse de fondos, obligar a los vecinos a actualizar las plataformas de información.

3.2. Naturaleza jurídica

La etimología de la palabra permiso, proviene del latín *permissum*, del verbo *permittere*, lo que significa “dar la libertad o posibilidad de decir o hacer algo”.²⁸

Se ha escrito por algunos autores sobre la naturaleza jurídica de la licencia de construcción, unos han referido que se refiere a un acto de autoridad con tendencia al urbanismo, otros en el tema del beneficio que sugiere al medio ambiente, y al ordenamiento territorial.

Entre otras definiciones podemos encontrar el nacimiento de la licencia de construcción como un acto puramente administrativo, apegado a normativas existentes y de carácter obligatorio.

²⁸ Gaffiot, Felix, “Permiso”. *Diccionario Latin-Frances*

3.3. Características

Dentro de las principales se encuentran las siguientes:

1. Es una figura de carácter jurídica: Derivado que forma parte de una rama del derecho con autonomía didáctica y científica, así mismo porque al ser regulada forma parte del ordenamiento jurídico; doctrinariamente es una institución que pertenece al derecho municipal.
2. Fundamentalmente es onerosa: Pues no solamente su fin es visualizar y planificar lo arquitectónico, dentro de un plan de urbanismo y ordenación territorial, sino que es la obtención de ingresos propios que las corporaciones municipales pueden percibir para incrementar las arcas municipales, que contribuyan al desarrollo económico, social, cultural y político del municipio.
3. También tiene como fin, dar seguridad jurídica a los habitantes del municipio y la promoción del bien común, por medio de los reglamentos correspondientes que deben de ser de cumplimiento obligatorio y de carácter positivo.
4. Es una herramienta técnica: Ya que contar con un plan de ordenamiento territorial, otorga al municipio una fotografía completa de las fortalezas, debilidades y riquezas con las que cuenta el municipio y eso conlleva la correcta planificación y desarrollo.

3.4. Elementos

a) Elementos subjetivos o personales:

1. Sujeto activo: Lo constituye el Estado a través del municipio, con la delegación de la autonomía municipal.
2. Sujeto pasivo: Constituido por el elemento población que interactúa en el territorio que pertenece al municipio y en consecuencia se traduce a las personas interesadas en obtener la licencia de construcción respectiva. Este elemento lo constituye también los vecinos que viven alrededor del territorio donde se construye sin la licencia respectiva.

b) Elemento Formal:

Lo constituye el procedimiento administrativo legalmente establecido por el cual se otorga la licencia de construcción, ya que existe la obligación de colocar en un lugar visible el número de licencia y de cumplir con parámetros establecidos para los diferentes tipos de construcciones.

c) Elemento Real:

Lo constituye la licencia misma a cambio de la contraprestación establecida, que se traduce en dinero y que formará parte de las finanzas municipales.

3.5. Las licencias de construcción en la legislación comparada

En este tema, podremos verificar como los países que han determinado que el ordenamiento territorial es una herramienta de desarrollo, necesaria para la planificación y crecimiento de sus naciones, han establecido normas y creado instituciones encargadas de regular y hacer que se cumpla la normativa del ordenamiento territorial, licencias de construcción, preservación y manejo de suelos, entre otras igualmente importantes, que deben ser tomadas en cuenta como buenas prácticas y como base para iniciar un surgimiento guatemalteco en materia de ordenamiento territorial.

3.5.1. República de Colombia

En este país, rige una Constitución Política que al igual que Guatemala, se caracteriza el Estado por ser unitario, con centralización y hacia la tendencia de la descentralización. A partir del año 1991, se emprendió un plan precisamente para fortalecer la descentralización y es así como en el tema de las licencias de construcción, las dejó en manos del denominado Curador Urbano, siendo él a quien le corresponde que tipo de construcciones se puede autorizar; y, se instala a nivel de todo el territorio las denominadas curadurías urbanas.

En ese sentido les corresponde a los Alcaldes locales y municipales velar porque sus administrados acaten las normas urbanísticas y den estricto cumplimiento a lo autorizado en sus licencias de construcción. Este Curador como figura jurídica fue



creada mediante el Decreto 2150 del año 1995, implicaba la función pública para verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas, y de edificación vigente a través del otorgamiento de licencias de construcción y urbanización. Esta figura es designada por el Alcalde Municipal o distrital para períodos individuales de cinco años. En general, son personas particulares que colaboran con la administración municipal porque ayudan a descongestionar la función municipal o distrital toda vez que antes de la creación de esta persona, los trámites burocráticos se realizan entre seis meses a dos años aproximadamente, lo cual financiera y urbanísticamente no era positivo para el país.

3.5.2. República de México

En este país existen reglamentos que regulan lo relativo al otorgamiento de las licencias de construcción a través de los cuales se crea la figura del Director responsable de la obra que debe estar registrado ante la Comisión de Admisión de Directores responsables de obra y corresponsables de obra.

Lo anterior quiere decir, que no se puede ejecutar una obra sin que exista una persona responsable de ella. Esta persona debe estar capacitada en la materia, puede ser ingeniero o arquitecto, y se divide en grados o grupos, estando en el primer grupo registrado aquellos profesionales que tienen mayor experiencia comprobada pues deben ser sometidos a escrutinio por parte del registro público.



Dentro de las funciones específicas que tiene el encargado de la obra, es vigilar y dirigir la obra asegurándose que tanto el proyecto como la ejecución de dicha obra, cumplen los requisitos establecidos en los ordenamientos y disposiciones a los que se refiere la Ley de Salud de ese país, así como la Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial y su reglamento.

También, se crea al corresponsable de la obra, que es la persona física con conocimientos técnicos adecuados para responder en forma solidaria con el Director responsable de la obra.

Asimismo, debe figurar en un registro en donde se le exige que cumpla determinados requisitos de ética, profesionalismo y experiencia y se gradúan también en primer grado, segundo grado y tercer grado, y esto dependerá en su actuación en el caso de las edificios o construcciones que se realicen y de la complejidad de las mismas, teniendo el primer grado, los profesionales que tienen mayor experiencia y profesionalismo.

3.5.3. República de Chile

En este país también se ha creado un marco normativo específico que regula todo lo relativo a la planificación territorial, urbanismo, medio ambiente y las construcciones, y se denomina Ley que regula el Plan de Ordenamiento Territorial y dentro de los aspectos más importantes de señalar, se encuentran los siguientes:

1. Los objetivos de esta ley son: a) Formular una propuesta orientadora del proceso urbano y territorial, que tienda al desarrollo armónico y sostenible, recalificando los recursos naturales, las infraestructuras y las construcciones existentes y ordenando las actividades de impacto físico como medida para mejorar las condiciones de vida y bienestar de sus habitantes; b) Establecer las bases para regular la actividad privada, coordinar la acción pública y encuadrar las actividades municipales como instrumentos necesarios para la mejor gestión del plan de ordenamiento territorial; c) Definir un marco de condicionantes de carácter económico, demográfico y ambiental lo suficientemente claro y preciso para su aplicación práctica y lo suficientemente flexible para reconocer los cambios de la dinámica urbana y territorial.

2. También se regulan los objetivos particulares de dicho plan y son: a) Propender a un reequilibrio socio urbano, global y zonal, evitando la expansión urbana innecesaria, aunque atendiendo a las necesidades de suelo residencial y no residencial y estimulando la redensificación de áreas dotadas de infraestructura urbana; b) En la medida de la competencia municipal, contribuir desde el ámbito montevideano a articular la ciudad tanto en lo interno como con el territorio, en sus escalas regional y nacional, con especial atención al área metropolitana mediante la definición de la red de comunicaciones e infraestructuras, encarando con eficiencia la movilidad urbana; c) Proveer y ordenar el suelo necesario para el desarrollo sostenible de las actividades productivas agropecuarias así como industriales y del sector servicios; d) Preservar las condiciones naturales de los suelos productivos agropecuarios y proteger las unidades territoriales de paisaje

y ecosistemas con significado paisajístico, cultural, científico y turístico; e) Preservar el patrimonio arquitectónico y urbanístico, compatibilizándolo con las necesidades y exigencias de renovación y de aporte constructivo de las nuevas generaciones; f) Propender a revertir los procesos de segregación urbana proponiendo actuaciones, principalmente en las periferias, para contribuir a erradicar las manifestaciones de marginalidad urbana mediante las dotaciones de infraestructuras y equipamientos que aseguren el derecho al uso y goce de la ciudad; g) Estimular la reedificación, redensificación y recuperación de las áreas centrales de la ciudad mediante la rehabilitación y restauración de su patrimonio arquitectónico y urbanístico, con destinos principalmente de vivienda y equipamiento público y privado; h) Fortalecer la puesta en valor y la preservación de las áreas caracterizadas de la ciudad y el departamento; i) Propiciar el establecimiento de una armónica relación entre la ciudad y el área rural, recuperando además el espacio y el paisaje de los lugares turísticos y su presencia en la ciudad; j) Proponer una estructura jerarquizada y global de la red viaria del departamento, propiciando las actuaciones necesarias para agilizar la circulación vehicular, el establecimiento de un sistema integrado de los transportes públicos de pasajeros y un sistema de transporte de cargas que ingresan a la ciudad, egresan de ella, circulan por su interior; k) Coordinar y concertar con otros planes coetáneos, en especial con el Plan Estratégico y con el Plan Director de Saneamiento, potenciando su ejecución y la construcción de otras infraestructuras básicas relacionadas con el mantenimiento de las condiciones de salubridad de todo el departamento; l) Impulsar y proponer la ejecución de proyectos que se consideran estratégicos estableciendo prioridades

de intervención por los mayores beneficios que logren sobre la ciudad globalmente considerada, actuando como inductores de otras actuaciones.

El análisis de la legislación comparada resulta muy interesante, al acentuarlo a la realidad guatemalteca, ya que podemos determinar aspectos muy importantes y relevantes en cuanto a las medidas adoptadas por estos países para regular el ordenamiento territorial por medio de las licencias de construcción.

En este sentido podemos resaltar la importancia que le ha dado Colombia a la descentralización de las funciones de evaluar y supervisar el ordenamiento territorial a través del Curador Urbano, siendo su semejante en Guatemala los Concejos Municipales, que por delegación constitucional están obligados y facultados a realizar el ordenamiento territorial del país y pudiendo estos delegar la función en el Director Municipal de Planificaciones –DMP–, debiendo recaer sobre este último responsabilidades civiles y penales, por la falta de cumplimiento de la aplicación de las normativas municipales y estatales relacionadas al otorgamiento de licencias de construcción y ordenamiento territorial.

En relación a México, cabe resaltar el registro de los Directores encargados de las obras y la profesionalización de los supervisores, en el cual se crean diferentes instancias que se encargan de la seguridad pública de la obra en construcción.

Por último, la normativa chilena es de suma importancia en cuanto a su sistema jurídico de ordenamiento territorial, ya que proponen un plan de ordenamiento territorial

estratégico y funcional, en cual se pueden delimitar áreas vulnerables, reservas, biósfera, desarrollo urbanístico, etc. De esto podemos determinar que en Guatemala aún falta mucho camino que recorrer en cuanto al ordenamiento territorial, ya que los planes y o normativas utilizados por las corporaciones municipales no contemplan un rango de acción tan amplio y simplemente se limitan a establecer una cuota que sirve para incrementar las arcas municipales.

De esta comparación, compruebo que los planes de ordenamiento territorial nacionales y municipales, aún deben ser sometidos a un proceso de actualización y mejoramiento, acompañados de políticas públicas de soporte; con el fin de poder abarcar aspectos importantes dentro de los índices de desarrollo humano y brindar a los habitantes calidad de vida, todo esto tomando como base las buenas prácticas de los otros países.

CAPÍTULO IV

4. Incumplimiento y ruptura del mandato constitucional de ordenamiento territorial por las corporaciones municipales

En este capítulo determinaré, como las corporaciones municipales vinculadas directamente por la Constitución Política de la Republica y el Código Municipal, tienen la obligación fundamental de llevar a cabo el ordenamiento territorial desde sus municipios.

En este sentido podré determinar como la obligación constitucional de llevar a cabo el ordenamiento territorial, se ve quebrantada por medio de las licencias de construcción, las cuales lejos de ser un beneficio social de desarrollo territorial local, se convierten en objeto de apropiación por parte de las municipales en cuanto a que las mismas ven la licencia de construcción como una ventaja económica para las comuna, y no como un aporte técnico y de desarrollo. Es así como determinaré que la licencia de construcción no contribuye al ordenamiento territorial, ya que se ve como un ingreso económico y no como un tema técnico que coadyuve al ordenamiento y desarrollo de los municipios.

4.1. Vinculación de la licencia de construcción con el ordenamiento territorial

A través de la historia se ha podido denotar que las sociedades progresan y que ese progreso tiene las particularidades en la propiedad, posesión, las construcciones y en general en todo el desarrollo que experimentan las personas, las familias, las

sociedades y las empresas. Esta actividad definitivamente no debe ir desvinculada al quehacer del Estado, pues como el ente público rector de las políticas públicas de desarrollo humano de carácter social, su actividad se debe circunscribir a un plan de desarrollo, dentro de lo cual, se involucre el desarrollo urbanístico, pero también que las mismas vayan vinculadas a un ordenamiento territorial.

Así también, a través de los tiempos el ser humano sostiene y mantiene una vida común general de interrelacionarse con otros grupos sociales, la que a la fecha existe. Inclusive, los diseños físicos arquitectónicos de las construcciones que se realizan, tienen una vinculación cultural y moral, que se puede observar en el caso de Guatemala, con la forma en que se ha construido la Avenida de La Reforma, que tiene una tendencia de carácter europeo que fue importado por uno de los ex presidentes de Guatemala, el General Reyna Barrios, que luego un viaje que hizo a España, y al hacer las comparaciones respectivas, efectivamente tiene esa tendencia a la modernidad y enfoque arquitectónico propio de estos países de corte europeo. En general, el hombre busca soluciones a sus necesidades y manifiesta sus inquietudes de vida social la cual también se refleja en la necesidad de construir, de reconstruir y de tomar formas que los propios profesionales en estas áreas ha considerado, como son los arquitectos o ingenieros civiles.

Sin embargo, esto se hace con el fin natural y simple de que se realice en forma planificada y ordenada así como visionaria; sin embargo, esto no sucede para todos los casos, lamentablemente en la actualidad existen asentamientos humanos que no

cumplen con requisitos básicos de vivienda y menos aún los de urbanización, y en el caso de Guatemala, esto prolifera especialmente en la ciudad capital.

Para el medio guatemalteco se habla específicamente de asentamientos humanos que no resuelven las necesidades de locomoción, comerciales, educativas, de salud, producción, recreativas y espirituales entre otras, como si sucede en otras sociedades más avanzadas. Se ha dicho también que las construcciones y edificaciones en cuanto a forma y función respecto de un hábitat dependen del entorno y contexto en el que se desarrolla, entre ellas el clima, topografía, materiales existentes en el lugar, como de los métodos constructivos propios. Así como de otros factores no menos importantes como estado social, economía lo que hasta hace poco tiempo los individuos comparten espacios de habitación aún con animales domésticos como suele suceder en aquellas áreas menos densas en población. Aunque con menos relevancia para el municipio de Guatemala, lo cual no significa que hayan dejado de existir, probando con ello la necesidad imperante de que constantemente se estén buscado soluciones urbanísticas que brinden a los habitantes mejores condiciones de vida.

El Artículo 68 del Código Municipal regula como competencia de las municipalidades la autorización de licencias de construcción de obras, públicas o privadas, en la circunscripción del municipio. Existen tres tipos de licencias, correspondientes a lo que el Plan de Ordenamiento Territorial –POT– define como ciclos de transformación del territorio: (a) Licencias de fraccionamiento, (b) Licencias de obra, y (c) Licencias de uso del suelo. De acuerdo al tipo de proyecto que requiera el interesado, deberá solicitar las licencias de uno o más de los tipos que correspondan. Esta facultad se encuentra



regulada a partir de lo que establece la Constitución Política de la República, en el Artículo 253, en el cual delega la facultad de regular el ordenamiento territorial en las municipalidades del país.

Los planes de ordenamiento territorial no tienen en su contenido normas que envistan a las municipalidades de poder coercitivo para obligar a los interesados a cumplir con los mismos, especialmente cuando se autorizan las licencias de construcción. Además, los planes que se han realizado a nivel de las municipalidades han sido a iniciativa de las autoridades de turno y la ejecución de dichos planes también. Sin embargo de lo anterior, es evidente que las licencias de construcción tal y como se ha analizado, tienen una vinculación directa con planes de ordenamiento territorial.

4.2. Utilización de los planes de ordenamiento territorial en los municipios

4.2.1. Ciudad de Guatemala

En la Municipalidad de Guatemala, desde los años ochenta se implementaron estudios relacionados con el Ordenamiento Territorial, y derivado de ello, se creó el denominado Plan de Ordenamiento Territorial –POT–, que es un cuerpo normativo básico de planificación y regulación urbana conformado por normas técnicas, legales y administrativas que la municipalidad de Guatemala establece para regular y orientar el desarrollo territorial del municipio.

Dentro de los aspectos más importantes de señalar respecto al POT, se encuentran los siguientes:

1. Se trata de un plan de ordenamiento rector de una política municipal de planificación que sirve de ejemplo para las demás municipalidades del país, y que toma también como base los lineamientos de la Secretaría de Planificación Económica del Estado de Guatemala.
2. Se convirtió en una herramienta indispensable para hacer realidad las políticas territoriales que tenía ya planificada la municipalidad y cuyo fin primordial era simplificar la aplicación de la normativa existente, buscando dar más claridad en la información, más certeza a los vecinos y proveyendo principalmente calidad de vida a sus habitantes.
3. El POT se basa en la categorización del territorio en zonas generales que van de lo rural a lo urbano, tomando en consideración la oferta de transporte para determinar las intensidades de construcción y reduciendo la misma en zonas ambientalmente valiosas y de alto riesgo.
4. El POT norma los procedimientos administrativos que se dan de acuerdo a las intervenciones en un determinado momento sobre el territorio, por ejemplo un fraccionamiento, una obra o un cambio de uso del suelo.



5. Se define el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guatemala, como el instrumento básico constituido por las normas técnicas, legales y administrativas establecidas para regular y orientar el desarrollo del municipio dentro de su respectiva jurisdicción.

6. Se fundamenta su creación normativa en que el Concejo Municipal ha considerado que los patrones actuales de crecimiento de la Ciudad de Guatemala están caracterizados por una fuerte expansión de su superficie urbanizada y la ocupación de superficies no aptas para urbanizar, lo que incide negativamente en la calidad de vida de sus habitantes, amenazando de esa manera su desarrollo sostenible, por lo que se hace necesario establecer normas claras de ordenamiento territorial que propicien el bienestar y la vivencia armónica entre los vecinos, con la finalidad de lograr la conservación de los recursos naturales, la reducción del riesgo de desastres, la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la inversión productiva generadora de empleo y en general, el bien común.

7. Se regulan todas las actividades de construcción, ampliación, modificación, reparación y demolición de edificaciones que se llevan a cabo en la Ciudad de Guatemala y dentro del área de influencia urbana, además se clasifican las áreas residenciales como A, B, C Y D, descripción que se basa por su forma geométrica y por la ubicación de los predios este último es substituido por el POT por las zonas generales, que sirven de base para la aplicación del reglamento de régimen de copropiedad.

8. Actualmente este Reglamento de Construcción se encuentra vigente en la ejecución, supervisión y normativa de dimensiones de ambientes y de soleación.

9. Existe un Reglamento de Localización e Instalación Industrial para el Municipio y área de influencia Urbana de la Ciudad de Guatemala, como parte de la planificación territorial, y se considera como obligación de la corporación Municipal, la emisión de reglamentos que protejan la salud y los bienes de los habitantes del municipio y que faciliten a los industriales la solución de los problemas de instalación ó expansión de sus establecimientos y demás actividades por lo que es necesario dictar normas uniformes para la localización industrial en la Ciudad de Guatemala y sus áreas de influencia urbana.

4.2.2. Municipio de Villa Nueva, departamento de Guatemala

En este municipio no se cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial, sino que con un Reglamento que se denominó de construcción, urbanismo y ornato del municipio de Villa Nueva, departamento de Guatemala, que fue creado por el Concejo Municipal y que tuvo como fundamento las facultades de dicho Concejo en el ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal; el ejercicio del gobierno municipal; y la emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales. Dentro de los aspectos más importantes de resaltar de este marco normativo se encuentran los siguientes:

1. Se trata de un reglamento vigente y de cumplimiento obligatorio que definitivamente puede cumplir con los fines que se regulan en la Constitución Política de la República de Guatemala y Código Municipal fundamentalmente respecto a los planes de ordenamiento territorial y lo relativo a las licencias de construcción, velando también por el medio ambiente.

2. Se crea el departamento para ejecutar dicho marco normativo y el Artículo 3 refiere cuales son las facultades, señalando entre las más importantes las siguientes: a. Velar que toda edificación se sujete a los requisitos técnicos que garanticen condiciones de habitabilidad, seguridad, higiene, salubridad y comodidad para los usuarios b. Velar por el cumplimiento las restricciones correspondientes para el manejo adecuado en el uso del suelo de las zonas de protección ambiental e histórica, de acuerdo a la legislación vigente en el país. c. Velar porque el uso que se dé a las edificaciones, coincida con la Autorización de Obra que le otorgó la Municipalidad. d. Dictaminar sobre la localización de todas las edificaciones para uso comercial, industrial, agropecuario, recreativo, turístico y de servicio. e. Velar porque la instalación de anuncios en fachadas de edificaciones, en la vía pública o en áreas exteriores dentro de los límites municipales se ajuste a la Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Vías Extraurbanas y Similares. f. Velar por la supervisión periódica y constante de las obras en proceso de ejecución y por la evaluación al ser concluidas. g. Establecer las medidas técnicas respectivas que se refieren a las edificaciones inseguras o peligrosas. h. Fijar los criterios técnicos específicos en concordancia con lo

dispuesto en este Reglamento, para la determinación de alineaciones, línea de fachada, altura de fachada, permisible y rasante en toda área peatonal o vehicular. i. Solicitar al Juzgado de Asuntos Municipales la suspensión temporal de obras en ejecución, cuando éstas no llenen los requisitos técnicos dados en este Reglamento o que carezcan de Autorización de Obra. En caso de que una obra cuente con la Autorización pero la misma se ejecute en forma distinta a lo autorizado o con infracción a lo establecido en este Reglamento, solicitará además la suspensión temporal de la Autorización. j. Emitir Autorizaciones de Obra. k. Las demás que le asigne este Reglamento y cualquier otra disposición legal que se aplique al mismo.

3. En cuanto a las edificaciones, el Artículo 4 refiere las clases y dice que son de uso residencial las destinadas a residencia familiar o multifamiliar permanente. De uso no residencial las destinadas a usos distintos a residencia familiar o multifamiliar permanente.
4. En el Artículo 8, se establece que la Municipalidad velará por la conservación y preservación de las cuencas de los cuerpos de agua que se localicen en su jurisdicción conforme al acotamiento determinado para las mismas. Las edificaciones que se consideren parte del patrimonio cultural no podrán ser modificadas en su tipología arquitectónica y sistema constructivo, ya que cualquier mejora o rescate que sea necesario practicar tendrá que llevarse a cabo con la participación de instituciones competentes y de conformidad con las leyes vigentes. Las áreas o edificaciones que presenten valor histórico o cultural



para el municipio, quedan sujetas a los reglamentos y normas aplicables. No se permitirá ningún tipo de edificación o proyecto de urbanización en terrenos con vertientes naturales de agua o con pendientes mayores del quince por ciento (15%) sin haberse presentado los estudios técnicos que garanticen la seguridad de personas y bienes o el tratamiento especial para su uso.

5. A partir del Artículo 12 se regula lo relativo a los profesionales, en el caso de los ingenieros y arquitectos, quienes deberán acreditar la colegiación activa y se establece que la Municipalidad queda en libertad de comprobar con base a la publicación anual de los listados oficiales de dichos profesionales o bien requiriendo una constancia del colegiado respectivo.
6. Igualmente es importante lo que establece el artículo 14, en relación a los aspectos relacionados con la autorización de obras. Así también el detalle de los requisitos que se exigen para ello.
7. En el Artículo 32 se regulan las disposiciones urbanísticas, y se indica que corresponde al Concejo Municipal el ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal, así como todo proyecto de lotificación, parcelamiento, urbanización o cualquier otra forma de desarrollo urbano, conforme se indica en el Código Municipal y de acuerdo a los requerimientos de la Ley de Parcelamientos Urbanos y a la Ley preliminar de Urbanismo. Artículo 33. Para todo proyecto de urbanización, existe la obligación de dotación de servicios públicos mínimos (agua potable, pavimentación de calles y aceras,

alcantarillado sanitario y pluvial, electricidad y alumbrado público, canalización telefónica) por cuenta del urbanizador, para lo cual deberá elaborarse un plan, en el que se detalle la forma de introducción y funcionamiento de cada servicio. Dicho plan deberá ser aprobado por la Municipalidad. La empresa de agua que presta el servicio deberá contar con autorización municipal para poder ejercer su actividad comercial en el Municipio.

8. Se establece una normativa específica para los parqueos, en el caso que en toda edificación que se construya, amplíe o modifique y por el uso al que se destine así lo amerite, deberá contar con un área propia destinada exclusivamente a estacionamiento vehicular de los usuarios, habitantes, ocupantes o visitantes del inmueble.
9. Se regula en el Artículo 55 lo relativo a las vías y espacios públicos.
10. En el tema de las urbanizaciones, el Artículo 66 establece: Las Urbanizaciones, de acuerdo al uso y características se clasifican en: a) RESIDENCIALES: Aquellas cuyos lotes se destinan a viviendas b) NO RESIDENCIALES: Aquellas cuyos lotes se destinan a usos distintos al descrito en el inciso a. c) MIXTO: Aquellos que destinen una cantidad de lotes para viviendas y otra cantidad de lotes para otro uso siempre que sean compatibles en un área residencial.
11. En el artículo 101 se regula lo relativo a las normas que rigen las edificaciones inseguras y peligrosas. Se dice que el propietario de toda edificación está

obligado a mantenerla en perfecto estado para garantizar la seguridad, vida y bienes de las personas que la habitan o de terceros. Por consiguiente cualquier vecino que considere que una edificación no está cumpliendo con lo anterior, podrá solicitar la intervención de la Municipalidad, a efecto de buscar una solución a ello. En la misma forma, la Municipalidad podrá dictaminar, con previa inspección, sobre el peligro que para la salud y seguridad del vecindario represente una edificación y/o instalaciones, quedando a criterio de la Municipalidad las acciones a tomar.

12. También se regulan las normas de seguridad para el diseño de edificios, y el Artículo 105 refiere que deberán respetar estas normas los propietarios de todas las construcciones excepto las viviendas unifamiliares. Se deberán observar las condiciones establecidas en el Manual Técnico de Accesibilidad del Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad. Los edificios de uso industrial, cumplirán normas de seguridad específicas a su naturaleza.

13. Se establece en la ejecución de las obras la supervisión municipal, y el Artículo 129 estipula: La ejecución de toda obra podrá ser iniciada únicamente después de haber sido emitida la Autorización de Obra, para lo cual el propietario y/o ejecutor de la obra, deberá colocar en un lugar visible, el número de Autorización de Obra respectiva, así como mantener en la construcción los planos autorizados por la Municipalidad.

4.3. El ordenamiento territorial y el medio ambiente

Existe necesariamente una vinculación entre los planes de ordenamiento territorial, licencias de construcción y el medio ambiente, pudiendo entender este último como “las circunstancias que rodean a las personas o a las cosas” y “el conjunto de factores que influyen sobre el medio en el cual el hombre vive”²⁹

Por su parte Héctor Jorge Bibiloni, no solamente ve la necesidad de entender el concepto de medio ambiente, sino va a la norma jurídica indicando que el derecho ambiental es “es un derecho de futuro y de anticipación, gracias al cual el hombre y la naturaleza han de encontrar un distinto modo de relacionarse, más armonioso y más equilibrado”³⁰

Como se ha indicado anteriormente, la congruencia entre las normas relacionadas a las construcciones, la intervención municipal y lo relativo a la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, establece la importancia que tienen en la actualidad los estudios de impacto ambiental.

Las evaluaciones o estudios de impacto ambiental se constituyen en procedimientos de carácter administrativo y el objeto es la identificación, predicción e interpretación de los impactos ambientales que un proyecto o actividad producirá en caso de ser ejecutado, así como la prevención, corrección y valoración de los mismos. Todo ello con el fin de

²⁹ Bustamante Alsina, Jorge. **Derecho ambiental**. Págs. 1, 2.

³⁰ Bibiloni, Héctor Jorge. **El proceso ambiental**. Pág. 72.

ser aceptado, modificado rechazado por parte de la administración pública municipal y estatal competente.

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, existe un sistema de evaluación de impacto ambiental que se inicio en el año de mil novecientos ochenta y seis, y precisamente se fundamenta en lo que para el efecto establece la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente contenida en el Decreto 68-86 del Congreso de la República. El Artículo 8 dispone: “para todo proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad que por sus características puede producir deterioro a los recursos naturales renovables o no, al ambiente, o introducir modificaciones nocivas o notorias al paisaje y a los recursos culturales del patrimonio nacional, será necesario previamente a su desarrollo un estudio de evaluación de impacto ambiental (EIA), realizado por técnicos en la materia y aprobado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente...”

En el año 2002 por medio del Decreto 90-2000 del Congreso de la República se crea el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, al cual se trasladan las funciones que anteriormente competían a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y a la Comisión Nacional del Medio Ambiente. El Artículo 29 del mencionado decreto establece que compete al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales “formular y ejecutar las políticas relativas a su ramo: cumplir y hacer que se cumpla el régimen concerniente a la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales en el país y el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, debiendo prevenir la contaminación del ambiente, disminuir el deterioro ambiental y la pérdida del patrimonio natural”.

Dentro de las funciones sustantivas establecidas en esta normativa se encuentra:

1. Definir el sistema de evaluación ambiental, desarrollarlo y resolver sobre los Estudios de Impacto Ambiental.
2. Elaborar proyectos de reglamentos para la emisión de las licencias ambientales que le correspondan según la ley.
3. Emitir las licencias ambientales que, de acuerdo con la ley le competan.
4. Definir, desarrollar e implementar el sistema de monitoreo y evaluación de las acciones ambientales.

En el año dos mil trece, se crea el Acuerdo Gubernativo Número 22-2003 denominado “Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental”, y también las reformas de dicho reglamento contenidas en el Acuerdo Gubernativo Número 704-2003.

El Sistema de Gestión Ambiental vigente contempla la participación de la sociedad civil y/o ciudadana dentro de su diagrama de flujo para un trámite ordinario de Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental. Esta participación se enmarca en el Decreto 68-86 (Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente), en sus Artículos 30 y 37 que literalmente prescribe: Artículo 30 “Se concede acción popular para denunciar ante la autoridad, todo hecho, acto y omisión que genere contaminación, deterioro o pérdida de

recursos naturales o que afecte los niveles de calidad de vida. Si en la localidad no existiera representante del MARN, la denuncia se podrá hacer ante la autoridad municipal, la que remitirá para su atención y trámite al mencionado Ministerio” Artículo 37: “Toda persona que se considere afectada por los hechos degradantes al ambiente, podrá acudir al MARN, a efecto de que se investiguen tales hechos y se proceda conforme a esta ley”.

Es evidente que la realidad demuestra que a pesar de que existe una integración de las leyes en materia de ordenamiento territorial, medio ambiente, licencias de construcción y que todo respondiera de manera armónica a un desarrollo adecuado de las comunidades o municipios. La realidad evidencia que ello no es suficiente, pues existen municipalidades en el país, especialmente en el interior del país, que no toman en consideración aspectos relacionados con las obligaciones constitucionales y contenidas en el Código Municipal respecto a las construcciones y el otorgamiento de las licencias de construcción, con base a requisitos que se encuentran dispersos en las leyes, como sucede en el caso de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Todo lo anterior, a pesar de que ha habido un crecimiento desmedido de la población y también con ello, el incremento de la calidad y cobertura en el caso de los servicios públicos.

4.4. La división del territorio nacional y su estrecha relación con el ordenamiento territorial

Al establecer como se encuentra dividido el territorio nacional se hace necesario abordar el tema de la estructura y organización que la Constitución Política de la República de Guatemala establece en base a los Artículos 224 al 228, en donde se crea el Sistema de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural con el fin de impulsar su desarrollo dividiendo el territorio en regiones, departamentos y municipios.

La ley de la materia se encuentra contenida en el Decreto 52-87 del Congreso de la República que crea la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, actualmente derogado por el Decreto 11-2002 del Congreso de la República y lo que se pretende es lograr la participación permanente de la población en el proceso de desarrollo y hacer eficiente la acción de la administración pública, para promover el desarrollo urbano y rural, lo cual tiene que ir de la mano con los planes urbanísticos y de construcción, así también con las actividades que realizan las municipalidades del país.

De esta manera, se analiza como la administración pública ha ido evolucionando y entendiendo que la mejor manera de poder aplicar las políticas públicas y encontrar el camino del desarrollo, es por medio de la desconcentración y descentralización de las funciones técnicas, administrativas y legales por medio de la división territorial seccionada e integrada, estableciendo una escala jerárquica sectorizada y regionalizada.

4.5. Propuesta de solución a la problemática planteada

De conformidad con lo anteriormente detallado y tomando en consideración que efectivamente se ha podido corroborar que no existen planes de ordenamiento territorial elaborados por parte de las Municipalidades, a excepción de la Municipalidad de Guatemala, y que en los demás casos, generalmente se establecen reglamentos relacionados con los temas abordados en este trabajo, como sucede en el caso de la municipalidad de Villa Nueva, produce una ruptura del mandato constitucional de ordenamiento territorial por parte de las corporaciones municipales en el ámbito de las licencias de construcción que son elementos fundamentales en el tema de la ordenación territorial y la intervención que tienen tanto las municipalidades así como otras entidades como la Secretaría General de Planificación Económica, que ofrece a las municipalidades guías para la elaboración de sus propios planes de ordenamientos territoriales, lo cual lógicamente deben ir en congruencia con los planes nacionales existentes sobre esta materia.

Como solución a esta problemática que provoca que el crecimiento o desarrollo de las comunidades se haga de forma indebida, desordenada y poco adecuada precisamente para el bienestar común de los ciudadanos afectados, se considera importante que se cree un marco normativo que regule todo los aspectos que comprende el ordenamiento territorial, desde el otorgamiento de las licencias de construcción, la protección de determinadas áreas por parte de los municipios o las municipalidades, el control ambiental al respecto, y el control urbanístico y la habilitación adecuada de personas profesionales para la conformación de dichas obras civiles particulares o publicas.

Es por ello, que a continuación propongo algunos aspectos a considerar para la conformación de este marco normativo, que debe de contemplarse ser instituido a corto plazo, derivado del rápido crecimiento poblacional en el país; y, funcionar como una herramienta técnico-jurídica que brinde a las municipalidades fuerza coercitiva para obligar a los interesados a cumplir con requisitos básicos de seguridad y desarrollo; siendo estos los siguientes:

1. Se debe denominar Ley Reguladora de la Planificación, Gestión Administrativa Municipal, Licencias de Construcción y Ordenamiento Territorial.
2. Debe tener por objeto establecer las disposiciones que regirán el proceso general para la Planificación territorial municipal e implementación del Ordenamiento Territorial, en concordancia con las realidades ambientales y ecológicas y los principios, criterios, objetivos estratégicos del desarrollo sustentable, desarrollo integral y desarrollo económico local, que incluyan la participación ciudadana y sirvan de base para la planificación territorial.
3. Definir que se entiende por Ordenamiento Territorial o bien ordenamiento del territorio, y se debe de tratar como una política de Estado dirigida a la promoción y regulación de la ocupación y uso del territorio nacional, a la localización y organización de la red de centros poblados de base urbana y rural, las actividades económicas y sociales de la población y la cobertura del equipamiento de infraestructuras de servicios, en armonía con el manejo y aprovechamiento de los

recursos naturales y la prevención de riesgos naturales, en función de la protección y valoración del ambiente, a fin de lograr los objetivos del desarrollo sustentable e integral, crear las condiciones favorables a la recepción, ejecución e incremento del gasto público y la orientación de la inversión privada como parte integral de la planificación económica y social de la Nación.

4. Se debe entender por Planificación y Gestión del Ordenamiento Territorial como el proceso de naturaleza política, técnica y administrativa, dirigido a sistematizar la programación, evaluación, seguimiento y control de la ordenación del territorio, la cual forma parte del proceso de desarrollo sustentable del país, por lo que todas las actividades que se realicen para tal efecto deberán estar sujetas a las normas que regulan el Sistema Nacional de Planificación a través de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN–, y servirá de base espacial para los planes de desarrollo económico y social y los demás planes legalmente establecidos.
5. Se deben regular las consultas públicas en el caso de la participación ciudadana y establecer los mecanismos para ello.
6. Los principios que deberá regir esta normativa es de soberanía territorial, interés pública, seguridad y defensa, descentralización, participación ciudadana, desarrollo sustentable y ordenamiento territorial con intervención de las partes involucradas.

7. Se deben establecer los criterios para la implementación del ordenamiento territorial, tomando como base y actualizando los aspectos contemplados en la Ley de Descentralización y Regionalización a través del funcionamiento de los Concejos de Desarrollo Urbano y Rural y la participación ciudadana a través de la oportunidad que debe brindar las corporaciones municipales.

8. Los objetivos de la ley son: 1. Consolidar el territorio, a través de la definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo con sus capacidades, condiciones específicas, realidades ecológicas, socioculturales y potencialidades. 2. Coadyuvar el desarrollo rural integral apoyado, en la evaluación y clasificación de las tierras, de los espacios de acuerdo con su vocación de uso. 3. Incentivar la ordenación turística integral a nivel nacional, regional, y municipal. 4. Identificar las zonas especiales de desarrollo sustentable. 5. Definir las Áreas Naturales Protegidas y las Áreas de Uso Especial para su conservación, manejo y aprovechamiento sustentable. 6. Incentivar la conservación y uso sustentable de los recursos naturales. 7. Determinar los espacios sujetos a riesgos asociados a fenómenos naturales, geológicos, sismológicos, hidrológicos, inestabilidad de laderas, desertización, tecnológicos o antrópicos, desertificación, contaminación de aire, agua y suelo, así como los mecanismos de prevención idóneos para salvaguardar la vida de la población, disminuir su vulnerabilidad y racionalizar el uso de los recursos destinados a inversión.



9. La autoridad para ejecutar lo normado en la ley, debe ser la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN–, por medio de la sección correspondiente y competente en la materia.
10. Los instrumentos de planificación deben ser seccionados y coordinados, iniciando desde lo local, pasando por lo regional y concluyendo en un plan nacional integrado.
11. Se debe crear un plan nacional de ordenación del territorio, y un plan para su ejecución.
12. Deben existir planes municipales, regionales y un plan nacional de ordenamiento territorial, de los cuales se deben de ir complementando uno con el otro, vinculándose con políticas nacionales, así como incluir el plan de ordenación urbanístico.
13. Así también las obligaciones de las corporaciones municipales respecto a esta ley y de las sanciones que se pueden imponer por incumplimiento de la misma.
14. Aspectos relacionados al régimen de propiedad privada en la ordenación urbanística. En este caso, evaluar los aspectos relacionados con los derechos de propiedad y los límites a dichos derechos de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala.

15. Aspectos relacionados con la Evaluación y Control para la ejecución de Urbanizaciones y Edificaciones.

16. La creación de los agentes de la edificación en materia de construcción e intervención de las corporaciones municipales, así como de las responsabilidades de los mismos.

17. La creación del representante comunitario como figura de participación ciudadana en los temas de ordenamiento territorial y urbanístico.

18. El apartado respectivo en lo que respecta a las infracciones y sanciones administrativas.



CONCLUSIONES

1. No existe una normativa vigente y positiva, que unifique los criterios que las municipalidades, indistintamente de su jurisdicción y autonomía, deben de solicitar al interesado, previo al otorgamiento de la licencia de construcción.
2. Las licencias de construcción son vistas por las Corporaciones Municipales, únicamente como ingresos per-cápita, que generan ingresos financieros propios, quedando desvinculada de su objetivo principal, que consiste es ser un elemento básico para el ordenamiento territorial.
3. Existe una ruptura del mandato constitucional de ordenamiento territorial, en el otorgamiento licencias de construcción, ya que en la actualidad se otorgan en forma inadecuada, desordenada y desmedida, las cuales no se vinculan a un Plan de Ordenamiento Territorial, con énfasis en desarrollo integral y sustentable de los municipios.





RECOMENDACIONES

1. Reformar el Código Municipal, adicionado un artículo en el Título V, Administración Municipal, Capítulo I, Competencias Municipales, en el cual se describan los requisitos básicos que las municipalidades deben de solicitar para el otorgamiento de las licencias de construcción.
2. Implementar el Código Tributario Municipal, regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Título VII, Disposiciones Transitorias, Artículo 9, el cual coadyuvaría a la recaudación municipal, dando paso a que las licencias de construcción se tomen como un instrumento técnico para el ordenamiento territorial.
3. A través del Congreso de la República de Guatemala, se cree de una Ley de Ordenamiento Territorial y Licencias de Construcción que vincule estrechamente a las licencias como un elemento del ordenamiento territorial, estableciendo los requisitos mínimos que debe de contener un Plan de Ordenamiento Territorial.



BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho**. México: Ed. Porrúa S.A. 1990.
- BORJA Y BORJA, Ramiro. **Teoría general del derecho y del estado**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Despalma. Buenos Aires Argentina. 1967.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heleaste SRL. 1979.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Estudiantil, Fénix. 2001.
- CARMONA RAMAY, Adriano. **Programa de derecho municipal**. Ediciones, Miralsol.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Guatemala: Instituto Nacional de Administración Pública. 1998.
- CÓRDOVA, Efrén. **Curso de gobierno municipal**. México: Ed. Porrúa. 1991.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos. **Derecho administrativo**. Madrid, España: 9ª. ed.; Ed.E.I.S.A. 1968.
- GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los servicios públicos**. Facultad de derecho. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala 1992.
- GORDILO, Agustín. **Derecho municipal**. México: Editorial Azteca. 4ª edición. 1983.
- LINARES, J. Francisco. **Fundamentos de derecho administrativo**. Argentina, Buenos Aires. 1975.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta SRL. 1993.



Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. Madrid, España: Ed. Espasa. 2000.

Legislación

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente. 1985.

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

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

Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto No. 68-86 Congreso de la República de Guatemala.

Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental. Acuerdo Gubernativo 22-2003. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

Reglamento de Construcción, Urbanismo y Ornato del Municipio De Villa Nueva. Concejo Municipal de Villa Nueva, Departamento de Guatemala. 2007.

Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guatemala. Concejo Municipal de la Ciudad de Guatemala. 2014