

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

**LA AUSENCIA DE UNA POLÍTICA DE URBANIZACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN Y
EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS AUTORIZADOS POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE
SAN RAYMUNDO**

MANOLO COC MACH

GUATEMALA, MAYO DE 2018

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

**LA AUSENCIA DE UNA POLÍTICA DE URBANIZACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN Y
EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS AUTORIZADOS POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE
SAN RAYMUNDO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MANOLO COC MACH

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, mayo de 2018

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

| | | |
|--------------------|------|---------------------------------|
| DECANO: | Lic. | Gustavo Bonilla |
| VOCAL I | Lic. | Luis Rodolfo Polanco Gil |
| VOCAL II: | Lic. | Henry Manuel Arriaga Contreras |
| VOCAL III: | Lic. | Juan José Bolaños Mejía |
| VOCAL IV: | Br. | Jhonathan Josué Mayorga Urrutia |
| VOCAL V: | Br. | Freddy Noé Orellana Orellana |
| SECRETARIO: | Lic. | Fernando Antonio Chacón Urizar |

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

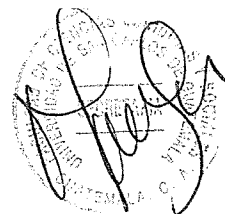
Primera fase:

| | | |
|-------------|--------|----------------------------------|
| Presidente: | Lic. | Juan Ramiro Toledo Álvarez |
| Vocal: | Lic. | Arnoldo Torres Duarte |
| Secretaria: | Licda. | Ileana Noemí Villatoro Fernández |

Segunda fase:

| | | |
|-------------|--------|----------------------------------|
| Presidente: | Lic. | Luis Emilio Orozco Piloña |
| Vocal: | Lic. | Carlos Erick Ortiz Gómez |
| Secretaria: | Licda. | Ileana Noemí Villatoro Fernández |

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 en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 10 de agosto de 2017.

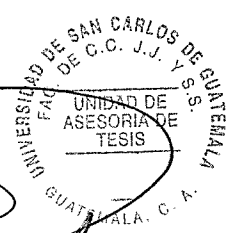
Atentamente pase al (a) Profesional, ANGEL ANIBAL ILLESCAS CORZO
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
MANOLO COC MACH, con carné 200721413,
 intitulado URBANIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO.

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

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

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

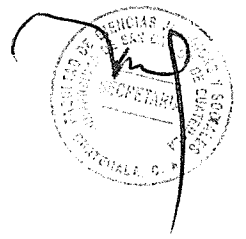
LIC. ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 2 1 10 12017. f)

ASESORÍA
LICENCIADO
 (Firma y sello)
ANGEL ANIBAL ILLESCAS CORZO
ABOGADO Y NOTARIO

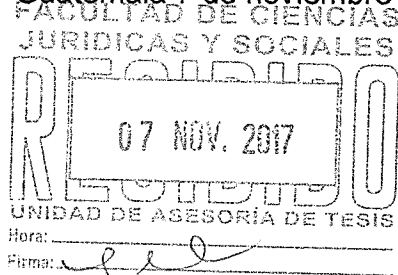




Lic. ANGEL ANIBAL ILLESCAS CORZO
Abogado y Notario
Dirección: 2ª avenida 3-26, zona 1
San Raymundo, Guatemala
Correo: licillescascorzo@gmail.com
Teléfono: 6630 8172

Lic. Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Guatemala 7 de noviembre de 2017



Lic. Orellana:

De acuerdo al nombramiento de fecha diez de agosto del año dos mil diecisiete, recaído en mi persona, he procedido a asesorar la tesis del bachiller **MANOLO COC MACH**, intitulado **URBANIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE SAN RAYMUNDO**, analizando con el bachiller la conclusión de modificar el título, éste quedó así: **LA AUSENCIA DE UNA POLÍTICA DE URBANIZACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS AUTORIZADOS POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE SAN RAYMUNDO**, en virtud de lo anterior me permito emitir el siguiente

DICTAMEN:

- I. En cuanto al contenido científico y técnico de la tesis, el bachiller analizó jurídicamente lo fundamental que es el crecimiento descontrolado de la urbanización en el municipio de San Raymundo, departamento de Guatemala, por la falta de una adecuada estrategia, marco de planificación y política de urbanización municipal.
- II. En la tesis se utilizó suficientes referencias bibliográficas acorde al tema en cuestión, por lo que considero que el bachiller resguardó en todo momento el derecho de autor, elemento, lo cual es indispensable tomar en cuenta para el desarrollo de la presente investigación. De manera personal me encargue de guiar al sustentante en los lineamientos de todas las etapas correspondientes al proceso de investigación científica.
- III. En la presente investigación, el bachiller utilizó la técnica documental para recabar datos necesarios los cuales determinan los efectos negativos tanto en la economía, eficacia y prestación adecuada de servicios públicos dentro del municipio de San Raymundo, colocando a la población en riesgo. Los métodos utilizados en la investigación fueron: el analítico, que consistió en la interpretación y comparación entre la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Preliminar de Urbanismo, la Ley de Descentralización y el Código Municipal, así como también

de la doctrina. Una vez interpretada la norma jurídica, se utilizó el método de síntesis, a efecto de explicar las consecuencias derivadas por el crecimiento desordenado de la urbanización en el municipio de San Raymundo, departamento de Guatemala.

- IV. En cuanto al desarrollo de los capítulos, el sustentante desarrolló adecuadamente cada uno, en virtud que aportó el contenido necesario acorde a la investigación, pues en los mismos se especifica el problema en cuestión y la problemática de la deficiente prestación de servicios públicos debido a la deficiente urbanización.
- V. En la conclusión discursiva el bachiller hace alusión al problema consistente el crecimiento descontrolado de la urbanización en el municipio de San Raymundo generada por los motivos siguientes: falta de una adecuada estrategia, marco de planificación y una adecuada política de urbanización municipal esto ocasiona que la población esté en riesgo, ya que no hay control en la emisión de licencias de construcción en el municipio, drenajes insuficientes, tala de árboles, lo cual causa perjuicio también al ambiente.
- VI. Declaro que no soy pariente dentro de los grados de ley del sustentante y otras consideraciones que estime pertinentes y que puedan afectar la objetividad del presente dictamen.

Considero que el trabajo de tesis del bachiller **MANOLO COC MACH**, efectivamente reúne los requisitos de carácter legal, por tal motivo que me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE** de conformidad con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Artículo treinta y uno (31) del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

LICENCIADO
ANGEL ANIBAL ILLESCAS CORZO
ABOGADO Y NOTARIO

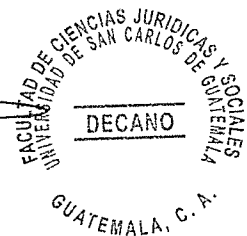
Lic. ANGEL ANIBAL ILLESCAS CORZO
Abogado y Notario 6,056
Colegiado:



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 10 de abril de 2018.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante MANOLO COC MACH, titulado LA AUSENCIA DE UNA POLÍTICA DE URBANIZACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS AUTORIZADOS POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE SAN RAYMUNDO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/cpchp.





DEDICATORIA

A DIOS:

Por brindarme sabiduría y disciplina en todos los logros académicos y personales por ser mi guía y dirigir mi vida de la mejor manera.

A MIS PADRES:

Froilán Coc Quirán y Eglá Mach Suruy, solo me queda decirles públicamente gracias por su esfuerzo y constante sacrificio; resultado de ello es este logro que se los dedico, ya que orgullo de los padres son los hijos.

A MIS HERMANOS:

Noé, Reyna, Iván, Eduardo, Paola y Justin por ser de apoyo incondicional durante mi formación académica y por ser ejemplo de lucha y dedicación para ellos.

A MI FAMILIA EN GENERAL:

Abuelos, tíos, primos, sobrinos, por la motivación extra para alcanzar mis metas.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS:

A todos los que de una manera u otra fueron conociendo durante mi formación académica (nivel primario, diversificado y universitario); y durante mi trabajo, muchas gracias por sus consejos y tiempo, ya que el amigo siempre es amigo y en los tiempos difíciles es más que un hermano. Gracias por ser parte de mi familia.

A LOS LICENCIADOS

José Chapas, Ángel Aníbal Illescas Corzo,
Ileana Noemí Villatoro. Gracias por brindarme
su apoyo en este proceso.



A:

La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, gracias por abrirme sus puertas, me siento orgulloso de egresar de esta casa de estudios.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por la oportunidad de formarme profesionalmente con la ayuda de sus catedráticos, a los cuales les agradezco todo el conocimiento transmitido.

PRESENTACIÓN



La rama cognoscitiva de la ciencia del derecho a la que pertenece la investigación es al derecho administrativo, ya que dentro de la misma se encuentra inmerso lo relativo al derecho de urbanización, funciones del Concejo Municipal, los efectos en la prestación de servicios públicos en todo el municipio.

El contexto diacrónico en que fue realizada la investigación es el municipio de San Raymundo, departamento de Guatemala; el contexto sincrónico es del año 2016 al año 2017, considerando que tal periodo es suficiente para obtener los objetivos planteados en la investigación.

El objeto de la investigación fue el análisis jurídico, doctrinario y legal de la falta de una adecuada estrategia, de un marco de planificación y una política de urbanización municipal. El sujeto de estudio al que se orienta la investigación es al Concejo Municipal y a los pobladores del municipio de San Raymundo, departamento de Guatemala.

El aporte académico de la investigación fue contribuir al análisis de las políticas, procedimientos técnicos y administrativos para establecer si estos son ideales para el desarrollo sostenible del municipio de San Raymundo, departamento de Guatemala.

El tipo de investigación realizada es cualitativa, debido a que se recabó información mediante la lectura de distintas fuentes así como análisis de diversas leyes administrativas y se concluyó que existe crecimiento desordenado de urbanización en el municipio de San Raymundo.



HIPÓTESIS

La falta de una legislación apropiada en temas de urbanización en el municipio de San Raymundo, departamento de Guatemala amenaza el desarrollo sostenible del municipio y se pone en riesgo a la población porque, debido a la carencia de procedimientos técnicos, administrativos y jurídicos con temas de urbanización, los servicios públicos son deficientes en todo el municipio.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Los métodos utilizados para la comprobación fueron los siguientes: el analítico, que consistió en la interpretación y comparación entre la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Preliminar de Urbanismo, la Ley de Descentralización y el Código Municipal, así como también de la doctrina. Una vez interpretada la norma jurídica, se utilizó el método de síntesis, a efecto de explicar las consecuencias derivadas por el crecimiento desordenado de la urbanización en el municipio de San Raymundo, departamento de Guatemala.

Dentro de las técnicas utilizadas para la comprobación de la hipótesis se puede mencionar la documental, que se utilizó para recabar datos necesarios los cuales determinan los efectos negativos tanto en la economía, eficacia y prestación adecuada de servicios públicos dentro del municipio de San Raymundo, colocando a la población en riesgo.

Se validó la hipótesis, pues se corroboró la falta de cumplimiento por parte del Concejo Municipal del municipio de San Raymundo en cuanto a la reglamentación del uso de drenajes, otorgamiento de licencias de construcción, entre otros, todo ello por la falta de una adecuada urbanización.

ÍNDICE



Pág.

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

CAPÍTULO II

| | |
|--|----|
| 1. Los servicios públicos..... | 1 |
| 1.1. Origen..... | 1 |
| 1.2. Definición..... | 2 |
| 1.3. Criterios que determinan la publicidad de los servicios públicos..... | 4 |
| 1.4. Características..... | 6 |
| 1.5. Tipos de servicios públicos..... | 8 |
| 1.6. Tergiversación del sentido del interés público..... | 10 |

CAPÍTULO II

| | |
|---|----|
| 2. La administración municipal..... | 15 |
| 2.1. Antecedentes..... | 15 |
| 2.2. Definición..... | 16 |
| 2.3. Elementos..... | 17 |
| 2.3.1. Población..... | 19 |
| 2.3.2. Territorio..... | 19 |
| 2.3.3. Ordenamiento jurídico..... | 20 |
| 2.3.4. Autoridad municipal..... | 21 |
| 2.3.5. Derecho consuetudinario..... | 21 |
| 2.3.6. Presupuesto..... | 22 |
| 2.4. La autonomía municipal..... | 23 |
| 2.5. El municipio de San Raymundo..... | 26 |
| 2.6. Integración de la municipalidad..... | 27 |

CAPÍTULO II

| | |
|---|----|
| 3. Derecho de urbanización y urbanismo..... | 29 |
| 3.1. Antecedentes..... | 29 |
| 3.2. Definición..... | 31 |
| 3.3. Principios..... | 32 |
| 3.4. Características..... | 33 |
| 3.5. Urbanización y sus causas..... | 34 |
| 3.6. Clases de urbanización..... | 37 |
| 3.7. Sostenibilidad..... | 39 |
| 3.8. Los derechos humanos ante la urbanización..... | 40 |
| 3.9. Legislación en temas de urbanización..... | 42 |

CAPÍTULO IV

| | |
|--|-----------|
| 4. La ausencia de una política de urbanización en la planificación y ejecución de los trabajos autorizados por el concejo municipal de San Raymundo..... | 45 |
| 4.1. Problemas que ocasiona la mala urbanización en el municipio..... | 45 |
| 4.2. Incumplimiento de las obligaciones por parte de las autoridades competentes..... | 47 |
| 4.3. Propuesta para prevenir y atenuar el impacto de descontrol en la urbanización..... | 49 |
| 4.3.1. Plan de ordenamiento territorial..... | 50 |
| 4.3.2. Criterios para la solución de problemas del municipio..... | 54 |
| 4.3.3. Sanciones y faltas administrativas sujetas a sanción..... | 56 |
| 4.4. Propuesta de emisión de un acuerdo por parte de la municipalidad de San Raymundo..... | 57 |
| CONCLUSIÓN DISCURSIVA..... | 65 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 67 |



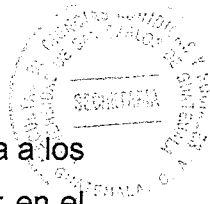
INTRODUCCIÓN

La justificación de la investigación se basa en el crecimiento descontrolado de la urbanización en el municipio de San Raymundo, departamento de Guatemala, ya que dicho municipio presenta desafíos en la distribución espacial de personas que requieren recursos y políticas de zonificación estrictas que dividan espacios urbanos en zonas residenciales, comerciales e industriales; este crecimiento ha sido desordenado e insostenible, razón por la cual se coloca a la población en riesgo en la prestación de servicios públicos, pues los mismos se ven afectados. Ante tal situación, se debe emitir un Acuerdo por parte del Concejo Municipal para regular la urbanización del municipio de San Raymundo.

La definición del problema es el crecimiento descontrolado de la urbanización en el municipio de San Raymundo generada al final por la falta de una adecuada estrategia, marco de planificación, política de urbanización municipal, colocando a la población en riesgo, pues al no existir un adecuado control en la emisión de las licencias de construcción, así como desarrollo de la obra, se encuentran construcciones al ras de las calles, drenajes insuficientes, entre otros, causando efectos negativos en la economía y eficiencia del municipio.

El objetivo general de la investigación es demostrar que la falta de una legislación apropiada en temas de urbanización coloca en riesgo a la población del municipio de San Raymundo. Se alcanzó el objeto pues, con base en lecturas de diversas fuentes y análisis de legislación administrativa en materia de urbanización, se constató el desorden urbano en el mencionado municipio. Los objetivos específicos fueron: analizar la legislación en cuanto a las atribuciones y facultades que puede realizar la municipalidad de San Raymundo; establecer las causas y consecuencias que genera en vecinos el incumplimiento o desconocimiento de normas de urbanización; y evaluar el impacto urbanístico en el municipio de San Raymundo.

En la hipótesis se menciona la falta de una legislación apropiada en temas de urbanización en el municipio de San Raymundo, departamento de Guatemala amenaza el desarrollo sostenible del municipio; se comprobó la hipótesis debido al riesgo en que se encuentra la población por la carencia de procedimientos técnicos, administrativos y jurídicos con temas de urbanización, los servicios públicos son deficientes en todo el municipio.



Esta investigación consta de cuatro capítulos: en el primer capítulo se hace referencia a los servicios públicos, su definición, sus características, su clasificación y su importancia; en el segundo capítulo se estudia la administración municipal, sus antecedentes, importancia del municipio, elementos del municipio y el establecimiento del municipio de San Raymundo; el tercer capítulo se enfoca principalmente al derecho urbanístico, sus antecedentes, su importancia, causas y consecuencias del proceso de urbanización; y en el cuarto capítulo se analiza el tema central que es la urbanización del municipio de San Raymundo, estableciendo la urbanización y los derechos humanos, la falta de control en temas de urbanización y la propuesta de la emisión de un acuerdo por parte del Concejo Municipal para prevenir y atenuar el impacto descontrolado en temas de urbanización.

Los métodos utilizados en la presente investigación fueron: el inductivo-deductivo, que consistió en la interpretación y comparación entre la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Preliminar de Urbanismo, la Ley de Descentralización y el Código Municipal, así como también de la doctrina. Una vez interpretada la norma jurídica, se utilizó el método analítico-sintético, a efecto de explicar las consecuencias derivadas por el crecimiento desordenado de la urbanización en el municipio de San Raymundo, departamento de Guatemala. La técnica utilizada la documental, que se utilizó para recabar datos necesarios los cuales determinan los efectos negativos tanto en la economía, eficacia y prestación adecuada de servicios públicos dentro del municipio de San Raymundo, colocando a la población en riesgo.

Es indispensable que el Concejo Municipal del municipio de San Raymundo, departamento de Guatemala emita un acuerdo por medio del cual pueda prevenir y atenuar el impacto descontrolado de la urbanización, para que exista un control en cuanto a la emisión de licencias de construcción, reconstrucción de calles, drenajes y la prestación adecuada de los servicios públicos. Con ello, el Estado de Guatemala velaría por la protección a la persona y velaría verdaderamente por el bien común.



CAPÍTULO I

1. Los servicios públicos

En el presente capítulo se hace referencia a los servicios públicos, iniciando por sus orígenes y evolución, su definición, sus características, su clasificación y la tergiversación del sentido del interés público, por lo que se explica la diferencia entre el interés social contra el interés de las mayorías y el criterio que debe prevalecer para que el Estado pueda cumplir sus actividades, pues los seres humanos cuentan con necesidades esenciales, las cuales deben imperiosamente satisfacerse, siendo la suma de estas, las integrantes de las grandes necesidades sociales; cuya atención aumenta cada día en Guatemala.

Por lo antes expuesto es que el Estado de Guatemala posee una organización que se encuentra destinada hacia el fin del bienestar de la colectividad. Si el Estado considera que una actividad privada no responde de manera eficiente a la satisfacción de una necesidad colectiva, ya sea por abandono, negligencia, ineficacia o desinterés, entonces se encarga de tomar las providencias correspondientes para asumir su atención.

1.1. Origen

“La noción de servicio público nació y floreció en Francia caracterizada como actividad de determinado tipo realizada por la administración en forma directa, o indirectamente a través de concesionarios y fue el concepto que sirvió para la construcción del viejo derecho administrativo. La relación con el servicio público era lo que justificaba la competencia de los tribunales llamados contencioso administrativos, la naturaleza de contrato administrativo que



asumían ciertos convenios con la administración, el régimen jurídico del dominio público, la monopolización del servicio o falta de libre competencia,

El concepto hacía alusión a la regulación normativa que determinadas actividades privadas podían o debían tener. Posteriormente la noción fue perdiendo importancia hasta quedar restringida a mostrar un régimen jurídico especial en determinado tipo de actividad; pero como este régimen jurídico es contingente a políticas económicas que han sido cambiantes en el siglo XX, y vuelven a ser cambiantes en las primeras décadas del siglo XXI en nuestro país, la noción también debe mutar, desaparecer o reaparecer según como se presente ese régimen jurídico en cada contexto económico temporal”.¹

Se puede apreciar que el surgimiento servicio público es relativamente reciente, pues surge con el derecho administrativo en la revolución francesa y es importante destacar que desde sus orígenes el espíritu de los servicio públicos ha sido satisfacer necesidades ya sea por la propia administración pública o a través de los particulares.

1.2. Definición

“Es el conjunto de actividades que desarrolla el Estado en forma directa o indirecta, con la finalidad de satisfacer necesidades sociales, atendiendo a la población, por imperativo constitucional a cambio de pago de impuestos, tasas y demás contribuciones que pagan los administrados”.²

¹ Gordillo, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. Pág. 240.

² Godínez Bolaños, Rafael. **Los servicios públicos, colección juritex**. Pág. 22.



“Aquel que ha de satisfacer una necesidad colectiva por medio de una organización administrativa o regida por la administración pública”.³

La definición del primer autor es más completa pues contiene tres elementos fundamentales que son: ¿quién presta el servicio?, ¿cómo lo presta? y ¿para qué lo presta? la respuesta a la primera interrogante es Estado a través de sus entidades descentralizadas o autónomas, esta es la prestación directa, la cual se lleva a cabo de conformidad con los reglamentos y normas administrativas y ordenanzas municipales, tomando a su cargo de manera privativa su gestión y sin la participación de los particulares, pero sí con la ayuda de los funcionarios y empleando públicos, así como los recursos técnicos y financieros.

La otra forma es por medio de la prestación indirecta cuenta con dos distintas clases de prestación de servicios públicos y ocurre atendiendo consideraciones de tipo económico y financiero, debido a que el Estado no cuenta con los medios ni económicos ni financieros para la prestación directa de los servicios públicos, por tal motivo se los confía a los particulares o bien les da participación en dichos aspectos, con ello se responde a la segunda interrogante.

Y el último aspecto es la finalidad, que no es más que la satisfacción de las necesidades de la población, es decir el bien común o bienestar general, por ello se puede decir que la finalidad es eminentemente pública, ya que el denominador común de dichas actividades del Estado es la idea de servir al público a través de un servicio prestado de manera directa e inmediata a quienes integran la colectividad.

³ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario jurídico de derecho usual**. Pág. 346.

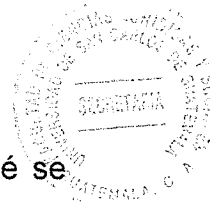


1.3. Criterios que determinan la publicidad de los servicios públicos

Si la finalidad del servicio público es velar por el bien común, quiere decir que va orientado a toda la población y que el ánimo de lucro queda excluido, porque es de beneficio para la población, por lo tanto es público; pero esta consideración no es suficiente para determinar por qué es público un servicio, es por ello que los estudiosos del derecho han uniformado criterios que determinan esta circunstancia. A continuación se analiza el criterio orgánico, el funcional, el jurídico y el legal para luego especificar qué corriente adopta Guatemala.

- a) "Criterio orgánico, el cual hace alusión a una organización capaz de actuar y realizar actividades; este criterio ubica en el punto definitorio a la persona humana, al órgano o institución que presta el servicio.
- b) Criterio funcional, el cual afirma que lo público del servicio deriva de la índole de la necesidad a satisfacer la actividad desarrollada en la prestación del mismo, un servicio es público si, y sólo si, satisface una necesidad de carácter general.
- c) Criterio jurídico, se trata de un régimen en el que se subordinan los intereses privados al interés general, por la regulación jurídica de dicho servicio es permanentemente modificable en aras de las necesidades que satisface.
- d) Criterio legal, refiere que la creación de un servicio público es la obra del legislador, que en una ley determina la posibilidad de dicho servicio".⁴

⁴ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte general**. Pág. 345.

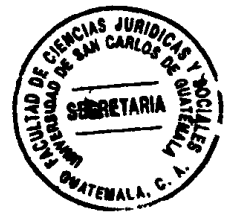


Los cuatro criterios mencionados son de suma importancia para establecer por qué se considera público un servicio. Pues en principio tienen que haber una finalidad, a ello obedece el criterio funcional, es decir la razón de ser de su implementación; lógicamente debe haber una autoridad u órgano administrativo dentro de la entidad el Estado que se encargue de prestar el servicio público, pero este órgano no tendría sentido sin una ley que establezca los servicios públicos.

El inconveniente es que la legislación que los contiene está dispersa, siendo la única que contiene tales servicios es el Artículo 72 del Código Municipal establece que: “El municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y, por lo tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos, en los términos indicados en los artículos anteriores, garantizando un funcionamiento eficaz, seguro y continuo y, en su caso, la determinación y cobro de tasas y contribuciones equitativas y justas”.

Del análisis anterior, se puede establecer que el criterio predominante en Guatemala es el legal, porque el órgano que se va encargar de prestar el servicio público debe ser creado por la ley; las atribuciones, competencias y responsabilidades de dicho órgano, así como su estructura, organización y funcionamiento, deben ser implementadas por una ley también.

A su vez, dichas funciones deben basarse en aspectos doctrinarios, lo cual da a entender que el criterio jurídico debe ser establecido en la ley también. Es decir que dentro del criterio legal se subsumen los otros criterios relacionados, razón por la cual este último es el que prevalece y debe ser congruente a su vez con la Constitución Política de la República de Guatemala.



1.4. Características

Existe diversidad de criterios en la doctrina en cuanto a las características de los servicios públicos pero las más importantes son las que se describen a continuación:

- a) "Obligatoriedad, significa que el Estado tiene la obligación de prestar o garantizar el servicio público, en este caso no debe haber discriminación para la prestación del mismo.
- b) Generalidad, lo que implica que todos los habitantes del Estado tienen el derecho de usar los servicios públicos de con la normatividad que los establece, aunque el servicio esté destinado a un grupo de personas determinadas, puede ser utilizados por la generalidad.
- c) Regularidad, hace referencia a que el servicio público funciones de acuerdo a las normas establecidas.
- d) Continuidad, significa que el servicio público debe ser prestado sin interrupciones y que no pueda suspenderse en ningún momento, bajo ninguna circunstancia.
- e) Adaptabilidad, también conocida como mutabilidad y consiste en la constante posibilidad de modificar su regulación a efecto de mejorar las condiciones de la prestación del servicio público y de aprovechar los adelantos tecnológicos.
- f) Permanencia, puede considerarse como una faceta de la obligatoriedad, se refleja en la obligación de mantener la prestación del servicio mientras exista la necesidad de carácter



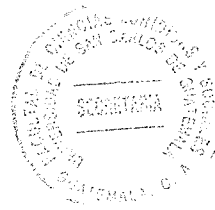
colectivo o general que debe satisfacerse para el mejoramiento de la calidad de vida de los administrados”.⁵

El servicio debe prestarse siempre, dentro de los horarios autorizados y otros las 24 horas, el espíritu es que se prohíba la suspensión injustificada. Hay que aclarar también que la regularidad y la continuidad son dos cuestiones completamente diferentes pero que tienen a confundirse, pues cuando un servicio público no llega a un lugar determinado, significa que no es continuo, es decir que se interrumpió, es lo que sucede frecuentemente con el agua potable en determinadas comunidades.

Mientras que la regularidad hace alusión única y exclusivamente a la normativa jurídica aplicable, esto obedece al principio de legalidad y juridicidad pues todo servicio tiene que tener un asidero legal, siendo esta la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Municipal. El servicio público al ser un beneficio social, se presta en igualdad de condiciones, y no permite el establecimiento de categorías de los usuarios, ya que todos se mantienen en igualdad de condiciones.

El Estado siempre debe interesarse en las grandes necesidades de la sociedad, que se encuentran mal atendidas por los particulares y olvidadas por los mismos. De dicho modo el Estado se debe encargar de vigilar, brindar subsidios y prerrogativas en beneficio de la colectividad. Actualmente, es de importancia la debida intervención del Estado guatemalteco, para la satisfacción de las necesidades de orden general tal como la medicina, vivienda, salud y alimentación.

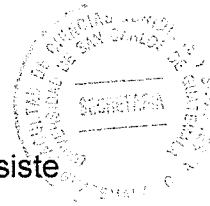
⁵ **Ibid.** Pág. 352.



1.5. Tipos de servicios públicos

Los servicios públicos en cualquier municipio son diversos pero deben enfocarse a satisfacer aquellas necesidades que la propia comunidad requiere a lo largo de su evolución, tales servicios públicos son los que se enuncian a continuación:

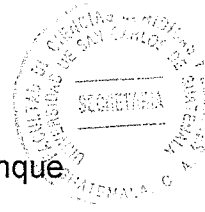
- a) Agua potable. Este servicio implica la instalación, mantenimiento y conservación de las redes de agua, su potabilización, su distribución y la vigilancia de las calidades del agua y de las condiciones sanitarias de las instalaciones.
- b) Alumbrado público. Este servicio consiste en iluminar las dependencias y áreas públicas y vigilar los programas de mantenimiento de las redes de alumbrado público.
- c) Alcantarillado. Comprende dos aspectos: el drenaje sanitario y el pluvial. El drenaje sanitario tiene por finalidad la eliminación de aguas negras hasta aquellos lugares en donde se les pueda dar debida utilización. El drenaje pluvial tiene por objeto la conducción del agua de lluvias para evitar su estancamiento.
- d) Calles y pavimentación. El trazo y la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas es un servicio típicamente municipal que requiere la supervisión directa de la autoridad local, a fin de que las actividades que se realizan en el municipio no se entorpezcan.
- e) Embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos. Este servicio se ocupa de la realización de obras de conservación y mantenimiento de los centros de



población para resguardar su imagen urbana. limpia. Es un servicio público que consiste en la recolección y destino de basuras y desechos; a fin de preservar el medio, requiere de colaboración de los vecinos para mantener limpias las calles y los lugares públicos.

- f) Mercados. Es un servicio por medio del cual la administración proporciona lugares y locales para que se realicen las actividades comerciales y para verificar las condiciones higiénicas de las mercancías destinadas al consumo humano.
- g) Cementerio y panteones. Este servicio tiene por objeto proporcionar sitios adecuados para las inhumaciones o incineraciones de cadáveres, implica el cobro de derechos y el mantenimiento de las instalaciones, parques y jardines. Mediante este servicio público el municipio brinda a sus habitantes lugares de esparcimiento y áreas verdes que operan como pulmones urbanos. El mantenimiento abarca las fuentes y los motivos ornamentales.
- h) Rastros. Al proporcionar este servicio, el municipio se ocupa de vigilar la matanza de los animales que son para el consumo de la población, cuidando que se lleve a cabo en cantidades autorizadas y bajo las condiciones de salubridad e higiene necesarias.
- i) Seguridad pública. Las necesidades de seguridad pública de una comunidad comprenden la disponibilidad de una convivencia plena dentro de una situación de respeto, tanto en lo individual como en lo colectivo”.⁶

⁶ Cordero Torres, Jorge Martín. **Los servicios públicos como derechos de los individuos**. Pág. 694.



Los servicios públicos que menciona el referido autor son de suma importancia, aunque todos son indispensables para la satisfacción de las necesidades humanas, en la mayoría de casos no se cumplen, pues la población a menudo carece de algunos de ellos o se prestan de manera deficiente.

Hay unos que poseen mayor intensidad que otros como el agua potable por ejemplo, razón por la cual no puede interrumpirse por ningún motivo, estos servicios reciben el nombre de esenciales, otros de esta misma categoría se pueden mencionar la energía eléctrica, servicio de bomberos, servicio de policía, hospitales, educación y salud.

La interrupción de los mismos conlleva grandes repercusiones para toda la sociedad. Hay otros servicios de los que menciona el referido autor que no son tan indispensables como el ornato, que es meramente decorativo pero su ausencia no causa perjuicios en la población, estos son de los denominados servicios públicos no esenciales. Estos servicios públicos tiene la particularidad que deben aplicarse a toda la población en general, es por ello que el ámbito de aplicación debe ser a nivel nacional.

1.6. Tergiversación del sentido del interés público

Uno de los valores axiológicos que debe imperar en un Estado de derecho es el bien común, pues debe prevalecer la calidad de vida de los habitantes para que puedan desenvolverse adecuadamente dentro del conglomerado social. Aunque la Constitución Política de la República de Guatemala coloca al bien común como el valor máximo que puede alcanzar el ser humano, en los últimos años se le ha dado diversas interpretaciones, al grado de tergiversarse su significado.



Afirma la doctrina que: “El interés público o bien común no es el interés de un conjunto de habitantes tomados como masa; no es un bienestar general, omnipresente, una felicidad indefinible e imprecisable; es sólo la suma de una mayoría de concretos intereses individuales coincidentes y por ello la contraposición entre el interés público y el derecho individual es falsa si no redunda en mayores derechos y beneficios para los individuos de la comunidad. Se habla de una mayoría de individuos, no de la totalidad de los miembros de la sociedad; debe tratarse de intereses coincidentes *lato sensu*, estos son homogéneos, actuales y futuros”.⁷

Es interesante la opinión del referido autor ya que da a entender la situación que se vive en la actualidad referente a la interpretación y aplicación del bien común. El Artículo 22 de la Ley del Organismo Judicial establece que: “El interés social prevalece sobre el interés particular”, pero la pregunta aquí es ¿cuál es el interés social?

Es ahí donde surge la pugna, pues se piensa que es el interés de un determinado grupo perteneciente a una región o lugar determinado esto se debe a que la legislación no define taxativamente qué es el bien común, pues el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala norma que: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”.

El Artículo 22 de la Ley del Organismo Judicial tiene íntima relación con el bien común porque el Estado pretende en primer término garantizarle el pleno ejercicio de sus derechos a toda la población en general, es por ello que las normas en mención deben interpretarse en

⁷ **Ibid.** Pág. 282.



sentido amplio, esa es la verdadera esencia, el espíritu de los referidos preceptos. En otras palabras, los citados Artículos dan a entender que el bien común es el interés de todos, abarcando este vocablo a toda la población del país, sobre el interés de las mayorías.

Hay autores que afirman que: “El bien común se alcanza cuando todos los miembros de una sociedad disponen de los medios indispensables para la satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales, lo mismo que para el desarrollo y perfeccionamiento de sus aptitudes.”⁸

El referido autor es certero en su afirmación ya que el interés social debe ser en todos los ámbitos y en la prestación de los servicios públicos es donde más se evidencia una desigualdad porque no todos los integrantes de la sociedad tienen acceso a dichos servicios, ya que hay comunidades muy alejadas que están en completo abandono sin que las autoridades atiendan sus demandas.

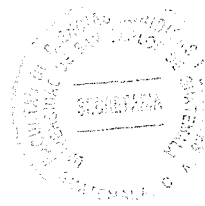
La doctrina establece dos características básicas para entender el bien común: “a) totalidad, pues la sociedad misma se presenta como un todo; b) la igualdad proporcional, porque el bien común no es comunicado a cada persona en su integridad sino en partes a escalas variables, proporcionales a la actitud y responsabilidad de cada cual. Esto es porque cada ciudadano es una parte del todo y la bondad de cada parte sólo puede darse en la buena proporción o disposición con respecto al todo orgánico; de ahí que ese bien no se da sino se desarrolla, crece y prospera en debida proporción con todo el conjunto.”⁹

⁸ Villegas Lara, René Arturo. **Temas de introducción al estudio del derecho y de teoría general del derecho.** Pág. 79.

⁹ Pacheco, Máximo. **Introducción al derecho.** Pág. 25.



Lo afirmado por el referido autor puede interpretarse en el sentido que todas las personas están vinculadas por intereses comunes con necesidades que coexisten, en este caso son los servicios públicos esenciales, razón por la cual deben procurar la solidaridad, colaborar con la realización de sus fines, como se dijo con anterioridad, el hombre se perfecciona en sociedad únicamente, no de manera aislada, el bien común es superior al bien individual y sólo a través del primero se puede lograr la plenitud de los derecho de las personas y que los servicios públicos lleguen a toda la población en general.





CAPÍTULO II

2. La administración municipal

El presente capítulo se enfoca principalmente al municipio, sus antecedentes, su definición, sus elementos, su importancia, la autonomía municipal y una breve referencia al surgimiento y características del municipio de San Raymundo y su integración.

2.1. Antecedentes

Según la doctrina el vocablo municipio: "Proviene del sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacer cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de las dos palabras surgió el término latino *municipium*, que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de la comunidad. De aquí deriva el concepto *munícipe*, que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales; también se encuentra el término *municipia*, para referirse en general a todas las ciudades que el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo".¹⁰

Como se puede apreciar, el municipio tiene su origen en la necesidad del ser humano de organizarse y dirigir su actuar, ya que aisladamente es imposible satisfacer sus necesidades,

¹⁰ Martínez Gil, Pablo. **El municipio, la ciudad y el urbanismo**. Pág. 200.

por ello debe ir encaminado hacia ciertos objetivos y metas y el derecho proporciona los preceptos para regular el desenvolvimiento de las distintas actividades que deberá llevar a cabo el ser humano organizado y encaminado a la búsqueda del logro de sus fines. El municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud, según la evolución histórica de ésta institución.

2.2. Definición

Definir el municipio no es tarea fácil, pues deben tomarse en cuenta diversos elementos como el fin que persigue, quiénes lo integran, quién dirige, por ello se describen algunas definiciones. “Es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado”.¹¹

“La primera o menor de las corporaciones de derecho público integrada por las autoridades y habitantes de un término jurisdiccional, constituida casi siempre por una población y cierto radio rural, con algunos núcleos poblados o casas dispersas”.¹²

“El municipio es la institución básica de la vida política nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población. Como entidad política-jurídica el municipio se integra por una población que comparte identidades culturales e históricas, asentada en un territorio determinado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por

¹¹ *Ibid.* Pág. 201.

¹² Cabanellas. *Op. Cit.* Pág. 248.

sufragio universal y directo o por las modalidades que determine la ley, para su progreso y desarrollo. Su personalidad jurídica se manifiesta en su capacidad política, administrativa, patrimonial y reglamentaria”.¹³

Haciendo una interpretación de lo expuesto por los citados autores, se puede que el municipio es una persona jurídica porque posee capacidad para adquirir derecho o facultades, ejercerlos, contraer obligaciones y cumplirlas; es de índole política porque sus autoridades son electas por sufragio universal y secreto cada determinado período, para el caso de Guatemala cada cuatro años; es de índole social porque debe tender a satisfacer intereses de la colectividad.

Esta persona jurídica se conforma por un grupo, una colectividad de seres humanos ubicada en una determinada área del territorio de un país. En otras palabras el municipio es el gobierno local por excelencia, cuya misión es representar y movilizar a la ciudadanía. El municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales.

2.3. Elementos

Los elementos son condiciones indispensables para entender una institución, en este sentido, se necesita saber qué es lo indispensable para la existencia del municipio. En este aspecto ha unificado criterios la doctrina, ya que la mayoría de autores coinciden en que los elementos del municipio son: la población, el territorio y la autonomía municipal. La doctrina

¹³ Reynoso Soto, Rosa María y Miguel Ángel Villafuere Eudave. **Manual básico para la administración pública municipal**. Pág. 2.

asevera que: “Los fundamentos necesarios para la existencia del municipio son la población, el territorio y la autonomía municipal. De estos elementos, el de mayor importancia es la población, según puede observarse en los pequeños municipios, donde éste elemento crea las relaciones vecinales y el municipio técnicamente no existe sin esas relaciones. En los grandes municipios, donde se asientan grandes ciudades, tales relaciones se pierden y se mantienen, débilmente, a nivel de barrio o de colonia urbana”.¹⁴

Se comparte la opinión del referido autor, porque le da prioridad a las relaciones humanas, pues sin importar el tamaño de las poblaciones, las mismas deben prevalecer, aunque sea en menor intensidad pero no pueden ser nulas.

El autor menciona los elementos básicos para entender la importancia del municipio, aunque el Artículo 8 del Código Municipal agrega la capacidad económica, la comunidad organizada y el patrimonio, tampoco se puede aseverar taxativamente que sean los únicos, puesto que en el municipio convergen otros elementos como el ordenamiento jurídico, que es de suma importancia para que la autoridad municipal pueda desarrollar sus funciones adecuadamente, así como también la costumbre que varía en cada lugar y el presupuesto para llevar a cabo tales actividades.

Significa entonces que los elementos indispensables para la existencia del municipio son: la población, el territorio, el ordenamiento jurídico, el derecho consuetudinario, la autoridad municipal y los recursos para llevar a cabo la función. A continuación se describen cada uno de los elementos.

¹⁴ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 191.



2.3.1. Población

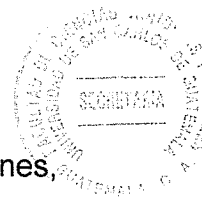
“Es el conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial de un municipio; establecidos en asentamientos humanos de carácter rural o urbano, y que conforman una comunidad con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales. La población da vida y sustento al municipio; es el indicador más importante para la implementación, formulación y ejecución de las políticas públicas y sobre la cual recae la acción directa del gobierno local”.¹⁵

La población es uno de los elementos principales del municipio, el cual está formado por el conjunto de personas que habitan y conforman el municipio, la importancia del recurso humano radica en el desarrollo, porque representa la riqueza del municipio sin importar la clase social a la que pertenezca.

2.3.2. Territorio

El territorio es la circunscripción en la cual la autoridad municipal ejerce sus funciones, dicha circunscripción puede darse de distintas formas como lo establece el Artículo 23 Ter del Código Municipal: “Las formas de ordenamiento territorial municipal establecidas en este Código como paraje, cantón, barrio, zona, colonia, distrito, lotificación, asentamiento, parcelamiento urbano o agrario, microregión, finca y demás formas de ordenamiento territorial municipal, corresponde definir las al Concejo Municipal, quien deberá formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y desarrollo integral del municipio, emitiendo las

¹⁵ Reynoso Soto. **Op. Cit.** Pág. 3.



ordenanzas y reglamentos que correspondan. En todo caso, las lotificaciones, asentamientos, apreciamentos, colonias, fincas y demás formas de ordenamiento territorial municipal que desarrollen proyectos de urbanización, deberán contar con licencia municipal”.

El establecimiento de esta porción geográfica debe respetarse ya que es donde las autoridades municipales desarrollan sus actividades y la fiel consecución de sus fines. Este territorio para su organización, en otras palabras es una limitación a las competencias del municipio.

2.3.3. Ordenamiento jurídico

El calificativo jurídico obedece a que los municipios deben tener una normativa que rijan la estructura, naturaleza, organización, funcionamiento, deberes, atribuciones y obligaciones de las autoridades, así como las competencias y los medios de impugnación contra la autoridad municipal por parte de los ciudadanos.

Todo ello tiene su asidero del Artículo 253 al 262 de la Constitución Política de la República de Guatemala; la normativa que regula todo el qué hacer de los municipios es el Código Municipal, la Ley Electoral y de Partidos Políticos por el proceso de nombramiento de los miembros del Concejo Municipal, la Ley del Organismo Judicial que es de aplicación general para el ordenamiento jurídico, la Ley en Materia de Antejucio, por la inmunidad que goza el alcalde municipal, la Ley de Servicio Municipal que regula la relación funcional entre el municipio y los servidores públicos municipales; el Código de Salud, la Ley de Parcelamientos Urbanos, la Ley Orgánica del Presupuesto para la emisión de sus recursos económicos; y la Ley del Instituto de Fomento Municipal.



2.3.4. Autoridad municipal

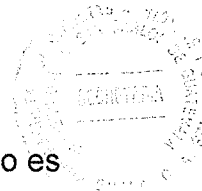
Dentro del municipio existe un órgano administrativo colegiado integrado por el Concejo municipal, es el responsable de ejercer la autonomía al tenor de lo establecido en el Artículo 9 del Código Municipal. En el segundo escalón está el alcalde municipal, quien tiene la representación legal del municipio. En el tercer escalón está el síndico quien tiene la representación judicial de la municipalidad y del municipio. Y en cuarto escalón están los concejales.

Hay otras autoridades como la mancomunidad de municipios que tiene por objeto la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, así como la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios municipales. También están las asociaciones de municipalidades las cuales tiene como finalidad celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común y el fortalecimiento institucional de las municipalidades.

2.3.5. Derecho consuetudinario

Se define el derecho consuetudinario como: “el conjunto de normas que regulan las relaciones sociales en las comunidades indígenas con base en las costumbres jurídicas. Así mismo, descubre todo un ámbito de relaciones intracomunitarias regidas por costumbres que tienen el carácter de jurídicas en el interior del grupo étnico, porque crean obligaciones entre las partes y porque regulan las relaciones sociales funcionando como elementos de control social asociados a ciertos valores”.¹⁶

¹⁶ López Mayorga, Leonel Armando. **Introducción al estudio del derecho I**. Pág. 61.



La definición anterior es acertada pero hay que aclarar que derecho consuetudinario no es sinónimo de costumbre, lo que diferencia a ambos es que la costumbre radica en la práctica que realiza el grupo, mientras que el derecho consuetudinario es el conjunto de normas que regulan esas prácticas, en otras palabras, es la vía para que las comunidades indígenas puedan llevar a cabo los usos del lugar.

Por lo anteriormente expuesto, se puede aportar una definición: es el conjunto de normas jurídicas no escritas, de origen popular, las que son impuestas por el uso popular de una comunidad indígena, las que regulan la conducta de las personas dentro de las comunidades indígenas, las que son aceptadas, respetadas, practicadas y cumplidas espontáneamente por los miembros de la comunidad.

2.3.6. Presupuesto

También se le denomina elemento financiero y se refiere al presupuesto que debe el municipio para cumplir con su la finalidad, pero debe regirse por la Ley Orgánica del Presupuesto, pues al tenor del Artículo 2 del cuerpo legal citado, están sujetas a las disposiciones de la presente ley: "a) los Organismos del Estado; b) Las entidades descentralizadas y autónomas; c) Las empresas cualquiera sea su forma de organización, cuyo capital mayoritariamente esté conformado con aportaciones del Estado, en lo relativo a los fondos públicos; d) Los Organismos Regionales e Internacionales en los programas o proyectos que reciban, administren o ejecuten fondos públicos; e) Las Organizaciones No Gubernamentales y Asociaciones sin fines de lucro que reciban, administren o ejecuten fondos públicos, respecto de los mismos, para proveer servicios delimitados por esta ley; f) Todas las entidades de cualquier naturaleza que tengan como fuente de ingresos, ya sea



total o parcialmente, recursos, subsidios o aportes del Estado, respecto a los mismos; g) Los Fideicomisos constituidos con fondos públicos y los fondos sociales; y h) Las demás instituciones que conforman el sector público.”

Haciendo una interpretación del referido Artículo, se puede establecer que el municipio encuadra en la literal b), ya que es una autónoma legalmente, pero a pesar de ello debe regirse al cuerpo legal citado para la asignación presupuestaria y cumplir con la finalidad de prestar servicios públicos.

2.4. La autonomía municipal

El asidero legal de la autonomía municipal es el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece: “Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas”.

Dicha norma se complementa con lo regulado en el Artículo 7 del Código Municipal. “El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües”.

Es importante establecer que los municipios como entidades de derecho público con autonomía de origen constitucional, tiene dentro de la vida socio-política y administrativa del Estado, una participación esencialmente vital para el desarrollo de los pueblos y constituye por ende, uno de los principales elementos de la administración pública.



La doctrina también se pronuncia en este aspecto en el sentido que: “Dotar de autonomía a los municipios deben interpretarse no en un sentido imperativo futuro, sino en cuanto a que las mencionadas entidades tienen personalidad jurídica por ministerio de la Constitución Política de la República de Guatemala sin que tal personalidad se las atribuya a *posteriori* las legislaciones particulares en cada Estado”.¹⁷

Lo antes expuesto es lo que sucede en Guatemala pues el Código Municipal dota de plena autonomía a los municipios para estar en concordancia con la Constitución Política de la República de Guatemala. Con esto se puede evidenciar la importancia de tener una idea clara de lo que significa la autonomía en el ámbito doctrinario del derecho administrativo, para finalmente deducir si en realidad existe tal autonomía municipal.

Según la doctrina, para que exista plena autonomía deben concurrir seis características: “Se crea y organiza una persona jurídica de derecho público por disposición constitucional o de una ley orgánica, esta es autonomía jurídica. Se le otorga patrimonio a la entidad del que puede disponer para el cumplimiento de sus fines, esta es autonomía patrimonial. Se faculta legalmente para que prepare su presupuesto, disponga de sus ingresos y egresos para cumplir sus obligaciones, esto es autonomía financiera. Legalmente se le dota de la capacidad para planificar técnicamente sus funciones y prestar los servicios que tiene a su cargo en determinada porción territorial, esta es autonomía funcional. Se le otorga facultad para emitir sus propios reglamentos, mediante decisiones de sus órganos superiores sin infringir la legislación ordinaria vigente, esta es autonomía reglamentaria. debe contar con la capacidad necesaria para integrar sus órganos o autoridades, con aplicación del principio de

¹⁷ Hernández Gaona, Pedro Emiliano. **Derecho municipal**. Pág. 23.



alternatividad en el ejercicio del poder público, mediante elecciones que se deben desarrollar en el ámbito gremial al que pertenecen, esta es autonomía política”.¹⁸

Lo que el citado autor quiere decir es que con una característica que no concurra, el municipio ya no es autónomo, aunque la legislación le siga denominando de tal forma, lo más importante es contar con financiamiento propio de sus actividades, sin incurrir a los fondos del Estado, contando además con los recursos y patrimonio propio, teniendo independencia del Organismo Ejecutivo y sin ningún tipo de control en cuanto al manejo y disposición de sus fondos.

Pero el municipio no cuenta con autonomía presupuestaria, entonces doctrinariamente ya no puede ser autónoma, prueba de ello es lo establecido en el Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala: “El Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país.

Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento”. Este presupuesto debe ser aprobado, a más tardar con 120 días de anticipación al inicio del año fiscal, es decir el uno de enero, esto al tenor de lo que establece el Artículo 171, literal b) de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Artículo 24 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

¹⁸ Godínez. **Op. Cit.** pág. 22.



Lo anterior implica claramente que los municipios no son autónomos aun cuando constitucional y legalmente se establece como tal, en realidad no existe tal autonomía en su plenitud, porque existe cierta dependencia del Estado en lo que respecta a la transferencia de fondo del presupuesto general del Estado, tal como se establece en el Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala, además se ejerce un control en cuanto al manejo e inversión de sus recursos por parte de la Contraloría General de Cuentas.

2.5. El municipio de San Raymundo

Conocido geográficamente como San Raymundo de las Casillas, en algunos documentos históricos se lee como el lugar de estancia, que en el año de 1636, compró el indígena Baltasar Pérez Tocay, al Capitán Pedro de Aguilar, en término de San Pedro Sacatepéquez, adquiriéndolo en propiedad por composición que hizo con el gobierno español en 1,633. Según el libro de actas de los integrantes de la primera municipalidad ladina, tomaron posesión de sus cargos el 12 de julio de 1880, siendo el alcalde primero don Manuel Martínez y alcalde segundo don Florencio Peláez.

En la cabecera municipal se considera al templo católico como parte del patrimonio nacional y cultural, como parroquia extra-urbana de la arquidiócesis de Guatemala, sus archivos datan de 1780. La edificación fue severamente dañada por los terremotos de 1917 y 1918, reconstruida y nuevamente afectada por el terremoto del cuatro de febrero de 1976, llegando su reconstrucción hasta hace algunos años.

La división política administrativa es la siguiente: la población se divide en un pueblo, 10 aldeas que son la Ciénaga, Concepción el Ciprés, Llano de la Virgen, Pamocá, el Ciprés,



Estancia Vieja, Vuelta Grande, Estancia de la Virgen y El Zarzal; 32 caseríos, siete colonias, dos lotificaciones y tres sectores. Actualmente la municipalidad cuenta con la oficina de Planificación Municipal, tesorería, oficina del alcalde municipal, vice-alcaldía, secretaria municipal, departamento de contabilidad y compras”.¹⁹

2.6. Integración de la municipalidad

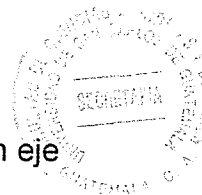
“Alcalde Municipal, Fernando Antonio Ortiz Locón; Sindico Primero Santiago Coc Sabán; Sindico Segundo Alfonso Puluc Curup; Concejal Primero Ezequiel Tepeu Locón; Concejal Segundo Agustín Uyú Chamalé; Concejal Tercero Abelino Boch Quirán; Concejal Cuarto Catarino Sequén Ayapán; Concejal Quinto Benigno Punay Soc”.²⁰

Los funcionarios públicos anteriores son las autoridades que actualmente integran la municipalidad de San Raymundo, quienes actúan en base a lo que establece el Artículo 35 del Código Municipal, el cual establece las atribuciones del Concejo Municipal, el Artículo 53 que se refiere a las atribuciones y obligaciones del alcalde y el Artículo 54 referente a las atribuciones y deberes de los síndicos y concejales.

Cada uno de ellos tiene funciones claramente identificadas quienes además, deben colaborar con los consejos municipales de desarrollo urbano y rural con participación de la población y sectores como para resolver los conflictos de vecinos y atender sus demandas. Uno de los problemas con las que cuenta el municipio es la falta de una descentralización

¹⁹ Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. **Valores y costumbres de San Raymundo**. Pág. 12.

²⁰ <http://www.deguate.com/municipios/pages/guatemala/san-raymundo/organizacion.php#.Wetu3mjWzIU> (Consultado: 15 de octubre de 2017).



de los entes gubernamentales en todas las aldeas principales del lugar, necesitando un eje de desarrollo que enfoque una coordinación institucional para velar por el desarrollo de cada lugar poblado.

Para finalizar el presente capítulo, se puede establecer la importancia que reviste el municipio, ya que según la doctrina: “el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.²¹

Hasta aquí esta situación es simplemente derecho vigente no positivo, pues a pesar que la descentralización es un principio imperante para la administración pública incluye también al municipio, es por ello que los servicios esenciales no llegan a todas las comunidades del municipio, lo que se debe hacer es involucrar a toda la población para que participe activamente en la circunscripción espacial. Además los elementos que integran el municipio son como un engranaje para que el mismo funcione, ya que todos son de suma importancia para satisfacer las necesidades de la población y velar por el bien común.

²¹ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 216.



CAPÍTULO II

3. Derecho de urbanización y urbanismo

En el presente capítulo se estudia el derecho de urbanización, sus antecedentes, su definición y su relación con el derecho de urbanización como disciplina jurídica, los principios que lo rigen, sus características; también el vocablo urbanización, las diferentes clases de urbanización, el desarrollo sostenible y sus implicaciones, las causas de urbanización, los derechos humanos y su aplicación en la urbanización y la legislación en materia de urbanización.

3.1. Antecedentes

Según la doctrina: "el vocablo urbano deriva de las raíces latinas *ur*, que significa *urbis*, *urbanus*, que significa ciudad y por extensión, perteneciente a la ciudad. Históricamente el vocablo toma su origen de la ciudad de *Ur*, de la civilización sumeria, de la baja Mesopotamia que llegó a tener alrededor de 250,000 habitantes en el año 2500 antes de Cristo.

El punto de reflexión en el urbanismo durante el siglo XIX se produjo con la Revolución Industrial, debido a que grandes ciudades europeas como Londres, Berlín, París o New York, sufrieron las consecuencias de un incremento demográfico y las masivas migraciones de la población hacia los principales centros urbanos; movilizándose desde los campos, destinados al agro y la ganadería, hacia las principales urbes, con la ilusión de mejorar las condiciones económicas y la calidad de vida que entonces imperaba en las regiones y pueblos rurales.



Fue la nación inglesa la que primero acusó el advenimiento de grandes problemas urbanísticos por ser pionera en sufrir el fenómeno del traslado de ingentes masas de población hacia las ciudades para trabajar en las incipientes industrias, que requerían de enormes cantidades de mano de obra para lograr los objetivos de producción trazados. Lo anterior condujo a que los ingleses también fueran los primeros en dotar de un nuevo concepto a la ciudad y sus necesidades durante la primera mitad del siglo XIX.

El término urbanismo es utilizado por primera vez en el Congreso de expertos de la planificación celebrado en Londres en 1910. En ese mismo año Paul Clerget lo emplea en el boletín de la sociedad geográfica de Nufchatel, Suiza. Anteriormente se había hablado de construcción, edificación, ensanchamiento, estética o urbanización de las ciudades. La conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos celebrada en Vancouver, Canadá en 1975, promovió a nivel internacional, el establecimiento de políticas nacionales en la materia, lo cual replanteó la normatividad urbanística en el mundo”.²²

Como se puede apreciar el vocablo urbanismo es utilizado desde tiempos remotos y la esencia es la construcción y expansión de grandes ciudades por medio de un ordenamiento territorial para la mejor prestación de servicios públicos a toda la población. Si bien es cierto desde tiempos remotos se tenían nociones del concepto urbanismo, no es sino hasta 1975 cuando cobra auge el mismo y lleva aparejada la idea de movilidad de personas de un lugar a otro.

²² Solano Coto, Erick. **El desarrollo del derecho urbanístico para una correcta planificación urbana en el marco de la Administración local costarricense**. Pág. 28 y 29.



3.2. Definición

El concepto urbanismo hace referencia a los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la edificación; es decir que el objetivo es la creación o modificación de espacios comunes de comunicación entre plazas, calles, carreteras, infraestructura en general. Toda esta función le corresponde a las municipalidades del país y para el eficaz cumplimiento de la misma necesita de una disciplina que se denomina derecho urbanístico o derecho de urbanismo.

Después de aclarar lo anterior, se define el derecho urbanístico como: "El conjunto de normas jurídicas, cuyo objeto es regular las conductas de los seres humanos que inciden con el funcionamiento de las ciudades, para la adecuada organización de su territorio y la correcta operación de los servicios públicos, con la finalidad de otorgar a sus moradores el hábitat requerido por la dignidad de la humanidad".²³

Se puede notar que el urbanismo no puede subsistir sin el derecho urbanístico; como disciplina jurídica el derecho tiene tres finalidades según lo que explica el autor citado: organizar el territorio, operación de servicios públicos y el funcionamiento de las ciudades.

Mucho se discute sobre la autonomía del derecho urbanístico, pues hay diversas opiniones en la doctrina, unos dicen que pertenece al derecho administrativo, otros al derecho público y otro sector afirma que es autónoma, lo cual se explica a continuación: "es una rama del derecho administrativo porque para que una ciencia del derecho tenga independencia, debe

²³ Martínez Gil. **Op. Cit.** Pág. 35.



poseer tres clases de autonomía: didáctica, que se imparta como asignatura independiente; jurídica, que tenga su propio cuerpo de leyes y disposiciones jurídicas; y científica, que tenga su propio método y principios técnicos y se apoye en una ciencia auxiliar”.²⁴

La afirmación del autor parece acertada y que no puede considerarse que el derecho urbanístico sea una disciplina cien por ciento autónoma porque las normas jurídicas que se aplican a dicha disciplina generalmente son objeto de estudio del derecho administrativo, además que no se estudia como disciplina autónoma y en ocasiones ni se hace mención a la misma, razón por la cual existe desconocimiento en temas de urbanización y esto conlleva a incumplir las funciones por parte de las autoridades competentes.

3.3. Principios

Existe diversidad de criterios en la doctrina en cuanto a los principios del derecho urbanístico, sin embargo se analiza la clasificación que se considera más acertada, ya que se divide en dos grupos: los principios en razón de la eficacia y seguridad jurídica y principios en razón de la justicia.

Entre el primer grupo se encuentran los siguientes: a) correlación normativa, tiende a establecer un sistema integrador para las acciones urbanísticas; b) unidad de planeamiento, determina que los planes estén inmersos en una estructura de coordinación y subordinación; c) supletoriedad administrativa, significa que la acción urbanística debe corresponder a los órganos administrativos de menor jerarquía territorial, ligados a los problemas interurbanos.

²⁴ Coquis Velasco, Francisco Javier. **El derecho urbanístico como una rama del derecho administrativo.** Pág. 622.



En el segundo grupo se encuentran los siguientes: a) repartición equitativa, que obedece al criterio que la acción planificadora repercute necesariamente en beneficios y cargas tanto para los particulares como para la administración; y b) factor determinante, el cual consiste en que el factor definitivo que debe regularse es la propiedad, posesión, uso, tenencia y disposición del suelo urbano”.²⁵

Haciendo una interpretación de lo afirmado por el referido autor, se puede establecer que la serie de principios que obedecen a estas consideraciones se establecen en virtud de la complejidad del objeto de regulación, constituido por lo urbano, ya que se considera que tanto la elaboración legislativa como la interpretación judicial deben ajustarse a determinaciones que permitan establecer una coherencia entre las normas urbanísticas y un criterio rector de la decisión judicial.

Los principios en razón de la justicia como fin del derecho obedecen a la necesidad de plantear una opción novedosa a ciertos principios generales del derecho, como el de equidad e igualdad ante la ley. De éstos pueden derivarse nuevas consideraciones sobre la carga del planeamiento o bien sobre el instrumental para modificar las estructuras jurídicas imperantes.

3.4. Características

En la doctrina existe diversidad de criterios en cuanto a las características del derecho urbanístico, por lo que se analizan las que se consideran las más importantes: “a) Público,

²⁵ Alarcón Segovia, Andrés y Alberto Revora Togno. **Hacia un derecho urbanístico**. Pág.



ya que las normas jurídicas urbanísticas son de derecho público; b) Social, ya que busca la justicia urbana; c) Flexible, las normas jurídicas permiten la interpretación e integración; d) disperso, las normas se encuentran en múltiples ordenamientos; e) dinámico, porque el fenómeno urbano, está en constante cambio y evolución; f) de subordinación, porque pretende reglar el desarrollo urbano en la vía de ordenación planeada para evitar el caos urbano”.²⁶

Las características anteriores son de suma importancia para el derecho urbanístico en primer lugar, porque el Estado es quien emite las normas jurídicas en temas de urbanización y que son de observancia obligatoria para los particulares; otro aspecto importante es que dichas normas no pueden codificarse ya que son diversas y no son exclusivamente de derecho urbanístico sino también se utilizan en materia administrativa y ambiental; y lo que respecta a la subordinación, deben observarse los mandatos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y la doctrina.

3.5. Urbanización y sus causas

Este concepto lo define la doctrina como: “Es el proceso técnico para lograr a través de la acción material y de manera ordenada, la adecuación de los espacios que el ser humano y su comunidad requieren para su asentamiento”.²⁷

De lo anteriormente expuesto se puede decir que urbanización es acondicionar un terreno para desarrollar en él un asentamiento humano, los controles de subdivisión de zonas que

²⁶ Valverde Veda, Óscar López. **Nociones básicas de derecho urbanístico mexicano**. Pág. 191.

²⁷ Molina Leal Vivian Sofía. **Vivienda popular y su desarrollo urbano**. Pág. 12.



especifican los requisitos de densidad y uso de suelo permitido, en lo que se refiere a calles y servicios públicos, los planes que circulación global y el transporte público, las estrategias para la rehabilitación económica de áreas urbanas y rurales necesitadas, estrategias para ayudar a grupos sociales en pobreza o pobreza extrema, directrices para la protección del medio ambiente y recursos no renovables.

Por otra parte, la doctrina define el urbanismo como: “La disciplina o práctica social, de carácter eminentemente técnico y voluntario, destinada a la reforma de las situación actual y a la ordenación del desarrollo espacial y temporal futuro de una ciudad, de acuerdo con las necesidades materiales y sociales de los habitantes de dicha ciudad; las actuaciones destinadas a tal fin se concretan en el plan, instrumento por excelencia de la intervención y gestión urbanísticas”.²⁸

Es importante distinguir los conceptos urbanización y urbanismo, ya que el primero gradual por el cual se concentran varias personas en un espacio físico determinado, generalmente en el centro de los municipios para tener mayor movilidad y acceso a diversos servicios. Mientras que el urbanismo es la práctica, es decir el medio, el conducto, el vehículo por medio del cual se da dicha concentración.

En cuanto a las causas de la urbanización se debe analizar el Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece que “la administración será descentralizada”, esto abarca también a la administración municipal; pero la realidad en Guatemala es distinta porque muchas personas se trasladan a las ciudades ya que ven las

²⁸ Sánchez Hernández, José Luis. **Urbanismo y geografía urbana, dos ciencias distintas pero complementarias.** Pág. 230.

áreas rurales como lugares difíciles y con un estilo de vida inadecuado, lo cual se da porque hay barrios o zonas que están marginadas dentro del municipio y la mayor cantidad de servicios se presta en el centro del municipio. A continuación se analizan las causas de la urbanización:

- a) La vinculación de la economía municipal a la expansión urbanística y a las plusvalías de urbanización que la acompañan.
- b) Marco institucional y económico de apoyo a la extensión de la urbanización dispersa y funcionalista que fomenta la expansión de la urbanización difusa; el desarrollo que separa piezas y funciones urbanas que sólo podrán conectarse con medios motorizados.
- c) La vinculación de la calidad de vida a los estilos de vida relacionados con la vivienda unifamiliar y el vehículo privado.
- d) Los efectos de la economía globalizada, con sus amplias escalas logísticas y de flujos de mercado en la estructura de las ciudades y sus territorios”.²⁹

Las causas que enumera el autor citado se pueden resumir en tres grupos: comercialización, industrialización y vivienda. El problema de la urbanización gira en torno a ello porque más personas tienden a acercarse a las ciudades para obtener servicios sociales y económicos y por ende, residir en lugares aledaños a sus actividades, con la comercialización se visualiza que los centros urbanos ofrecen mejores oportunidades para obtener ingresos. La

²⁹ Rueda Paleanzuela, Salvador. **libro verde de sostenibilidad urbana y local en la era de la información**. Pág. 46.



vivienda es otro factor clave porque cada día se expande más y es ahí donde la propiedad horizontal cobra auge porque las inmobiliarias obtienen mejores ingresos económicos.

3.6. Clases de urbanización

Existen distintas clases de urbanización que adoptan diversos territorios cada una posee una función particular pero no todas pueden adaptarse por igual, ya que hay territorio que no encajan en uno u otro tipo. Las clases de urbanización que se describen son: rectangular, peatonal, urbanización cerrada, condominio horizontal, condominio residencial y vertical.

- a) Rectangular es el patrón más utilizado para el fraccionamiento pues ofrece flexibilidad para las ventas y es ampliamente aceptado en el mercado, esto debido a que cada lote tiene acceso a una calle.

- b) Tipo peatonal, en este patrón se reduce la superficie vial, aunque no las redes de infraestructura que siguen siendo igual al de una lotificación de retícula lo que hace que el costo de la urbanización sea algo inferior al de un desarrollo del tipo de retícula rectangular.

- c) Urbanización cerrada que propone que las calles sean solo de tránsito local exclusivamente para las familias que allí residen, dándole cierta privacidad a la calle.

- d) Urbanización de condominio horizontal, el cual propone lotes o viviendas individuales que dan acceso en un área común para uso comunitario.

- e) Urbanización de desarrollo residencial, mantiene el principio de cada lote debe tener acceso vehicular y tomas domiciliarias de redes de infraestructura, pero propone lotes de superficies mayores con trazos viales sinuosos e irregulares, lo cual le imprime un sentido de variedad al proyecto.
- f) Urbanización de supermazana dispone sobre una gran superficie de uso común el sembrado de edificios conformando plazas múltiples. El recorrido interno es básicamente peatonal, dejando la circulación vehicular y el estacionamiento en toda la periferia.
- g) Urbanización de condominio vertical: Organiza edificios y conforma plazas que son de uso exclusivo de los residentes, aquí el acceso es controlado, lo cual ofrece a los residentes mayor privacidad y posibilidades de relacionarse con sus vecinos”.³⁰

Las modalidades anteriores se han implementado en Guatemala desde hace unas décadas, especialmente en el municipio de San Raymundo, pues la tendencia hoy en día es la propiedad horizontal y el condominio debido al poco espacio en casco urbano para residencias.

Es tanto el auge que ha tenido esta forma especial de propiedad que existe en Guatemala la Ley de Propiedad Horizontal, la cual complementa el Código Civil en cuanto a derechos y obligaciones de los condóminos, formas de administración, derechos y obligaciones de la junta directiva y del administrador. Distinta es la modalidad residencial, en la cual se pueden apreciar áreas verdes para las personas que ahí habitan únicamente sin que otras tengan

³⁰ **Ibid.** Pág. 20.



acceso, por lo que se puede decir que son bienes de uso no común. Todas estas modalidades son comunes en el municipio de San Raymundo pero que a la larga concentran mucha población y hace ineficiente la prestación de servicios públicos.

3.7. Sostenibilidad

Este concepto también es llamado desarrollo sostenible y como una primera aproximación se tiene la idea de sociedad que vela y cumple con diferentes formas de desarrollo sin afectar el medio ambiente, el bienestar económico, la calidad de vida de los seres humanos y los recursos no renovables, es decir, se hace énfasis en un desarrollo habitual, constante y cambiante.

Aunque explícitamente el desarrollo sustentable no define su posición frente a la urbanización, se puede decir que este concepto, marcado por el pensamiento ecológico y las tecnologías apropiadas, contiene tres elementos importantes para arquitectos y urbanistas, los que la doctrina enumera a continuación: "a) el desarrollo sustentable está inscrito en un entorno físico, el del hábitat en todas las escalas; b) está inscrito en el tiempo, en la historia; c) debe inaugurar una nueva era de prosperidad sustentable; es decir, transmisible, patrimonial".³¹

Estos tres elementos mencionados dan a entender que la noción de desarrollo sustentable se aplicado al estudio de las ciudades; sirve para satisfacer las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las

³¹ López Bernal, Oswaldo. **La sostenibilidad urbana**. Pág. 10.

suyas. La satisfacción de las necesidades se da a través de la adecuada prestación de servicios públicos, lo cual es tarea de las autoridades del municipio con la participación activa de la población. Los problemas que tiene que afrontar las autoridades para el cumplimiento de los servicios esenciales son: la superpoblación, destrucción de la capa de ozono, humanización de las áreas de bosques, el inevitable cambio climático, todo esto aunado a una deficiente urbanización.

3.8. Los derechos humanos ante la urbanización

Los derechos humanos son herramientas que tienen los seres humanos para defenderse de las atrocidades del Estado; esta es la primera aproximación que se tiene de dicho concepto, cuestión que tiene algunos partidarios en la doctrina: "Se hace referencia casi siempre a una transgresión supuesta o real del respeto que el hombre merece como individuo, como ciudadano y como integrante de la comunidad universal".³²

Se comporte la opinión del referido autor pues hay una triple función de los derechos humanos y es ahí donde se relacionan con la urbanización porque como ser humano toda persona merece protección por parte del Estado para cumplir el mandato establecido en el Artículo 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Como ciudadano toda persona tiene derecho a participar en la toma de decisiones del municipio, para ello es que se establece la consulta a vecinos según el Código Municipal; y como comunidad, surge el derecho de asociación en determinado barrio, colonia, aldea,

³² Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 313.



caserío a través de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural –COCODES-, según lo establece la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

La doctrina también tiene criterios en cuanto a la aplicación de los derechos humanos en los procesos de urbanización:

- a) “Los procesos urbanos pueden apoyar la implementación de las obligaciones del Estado hacia los derechos humanos, garantizando la participación libre, activa y significativa de todos los habitantes, el desarrollo urbano y espacial se debe realizar con y para todos los habitantes de una ciudad, teniendo como prioridad proteger y mejorar las condiciones de vida de los más vulnerables.
- b) Que todas las actividades de desarrollo urbano adopten estrategias para el empoderamiento político, social y económico de las personas. En la práctica, esto requiere la defensa de los derechos y las libertades fundamentales, en particular la libertad de expresión y de reunión, el derecho a la información, la consulta y la participación en los procesos de toma de decisiones, y el derecho al voto, entre otros”.
- c) Que los portadores de deberes rindan cuentas sobre el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos de todos los habitantes. Las decisiones y los procesos en las ciudades deben de ser transparentes, estar sujetas al escrutinio público e incluir mecanismos de disputa y de reclamos libres y justos.



- d) Que se aborden las causas profundas de la discriminación, la desigualdad y la violencia, no solo sobre la base de género y la situación geográfica, sino también de raza, cultura, religión, edad, discapacidad y situación social y económica.³³

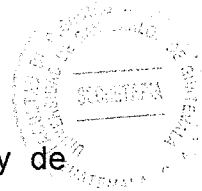
De lo anterior se pueden extraer dos cuestiones fundamentales: la primera es la participación de la población, la cual es de suma importancia para la prestación de servicios públicos y esto conlleva a cumplir con la segunda cuestión que es el principio de igualdad regulado en el Artículo 4 de la Constitución Política de la República de Guatemala, para eliminar cualquier forma de discriminación que tanto daño hace a la población.

Debe hacerse mayor énfasis a esta segunda cuestión porque es frecuente que las personas de extrema pobreza, que viven en asentamientos y áreas marginales así como pueblos indígenas, migrantes, refugiados, personas con discapacidad, no son escuchadas sus demandas en los procesos de desarrollo urbano, lo que genera un desarrollo que margina y discrimina a las personas más necesitadas.

3.9. Legislación en temas de urbanización

La legislación guatemalteca es muy escueta en lo que se refiere a materia de urbanización, porque no se estudia como disciplina jurídica, es decir como un derecho de urbanización, sino como parte del derecho administrativo. Es por ello que se describen a continuación las normas que contienen aspectos referentes a este importante tema como lo son: la

³³ Organización de las Naciones Unidas. http://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/10/HumanRights_and_Urbanization_SP.pdf (Consultado: 16 de octubre de 2017).



Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal, la Ley de Parcelamientos Urbanos y la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.

La Constitución Política de la República de Guatemala contiene de manera general lo referente a la urbanización, específicamente dentro del régimen municipal y el Artículo 253 establece que: “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios”.

Las funciones en referencia se complementan en el Código Municipal pues la función primordial de los municipios es la prestación de servicios públicos y con ello se garantiza el adecuado cumplimiento de los derechos humanos como la igualdad, la libertad de expresión, la asociación, la seguridad jurídica y el desarrollo integral de la persona.

Por su parte, la Ley de Parcelamientos Urbanos establece en el Artículo 1: “Parcelamiento urbano es la división de una o varias fincas, con el fin de formar otras de áreas menores. Tal operación debe ajustarse a las leyes y reglamentos de urbanismo y a los planos reguladores que cada municipalidad ponga en vigor de conformidad con la autonomía de su régimen.

Asimismo, el Artículo 7 del cuerpo legal citado preceptúa: “Las municipalidades de la República deberán delimitar sus respectivas áreas de influencia urbana, las cuales encerrarán la ciudad o población y los terrenos que la rodean susceptibles de incorporarse a su sector urbano; sobre dichas áreas las municipalidades ejercerán control urbanístico”.



La municipalidad es la encargada de emitir autorizaciones para realizar los parcelamientos, esto obedece a que debe realizarse un estudio previo sobre impacto ambiental, lugares adecuados para llevar a cabo la actividad, ya que debe respetarse ante todo el espacio público ya que expresa la democracia en su dimensión territorial; es el espacio de uso colectivo; es el ámbito en el que los ciudadanos pueden o debieran, sentirse como tales, libres e iguales.

Y la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio ambiente norma en el Artículo 1 que: “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 aprovechamiento de la fauna, la flora, el suelo, subsuelo y el agua, deberán realizarse racionalmente”.

Asimismo, el Artículo 11 del cuerpo legal citado establece que: “La presente ley tiene por objeto velar por el mantenimiento del equilibrio ecológico y la calidad del medio ambiente para mejorar la calidad de vida de los habitantes del país”.

Dos objetos primordiales se pueden extraer de los citados Artículos: el primer objetivo es la calidad de vida de los habitantes, la cual abarca según la doctrina: “el derecho a una vivienda, a la salud, al bienestar social, a la asistencia médica y alimentación”.³⁴ La afirmación del referido autor es amplia porque abarca un nivel de vida digno que debe mantener el ser humano. Y el segundo objetivo es la conservación del ambiente, otro derecho humano que generalmente se daña por la utilización de la industria y la tecnología.

³⁴ López Contreras, Rony Eulalio. **Derechos humanos**. Pág. 31.



CAPÍTULO IV

4. La ausencia de una política de urbanización en la planificación y ejecución de los trabajos autorizados por el concejo municipal de San Raymundo

En este capítulo se analiza el crecimiento descontrolado de la urbanización en el municipio de San Raymundo, departamento de Guatemala, las causas y consecuencia que ello acarrea como el problema de la urbanización, problemas para la salud y para el ambiente; también el incumplimiento por parte de las autoridades y la propuesta para atenuar el impacto descontrolado de la falta de políticas de zonificación estrictas que dividan espacios urbanos en zonas residenciales, comerciales e industriales colocando a la población en riesgo en la prestación de servicios públicos, pues los mismos se ven afectados.

4.1. Problemas que ocasiona la mala urbanización en el municipio

Los fenómenos migratorios y el crecimiento acelerado de la población, son algunos de los factores que ocasionan diversos problemas dentro del municipio de San Raymundo, los cuales pueden ser de tres grupos: problemas de infraestructura, entre los que se encuentra las construcciones al ras de las calles y espacios muy reducidos para vivienda; problemas para el medio ambiente, entre los que se encuentra la tala de árboles; y problemas para la salud, entre los que se encuentran los malos olores y residuos urbanos debido al establecimiento de granjas, crías de aves, cerdos, pavos y otros animales. Los avances que ha tenido la Municipalidad de Guatemala han servido como base para los demás municipios del departamento de Guatemala, quienes actualmente inician proyectos de ordenamiento territorial dentro de su jurisdicción. Sin embargo, no es el caso del municipio de San



Raymundo porque hasta la fecha no ha obtenido avances significativos, ya que no hay planes que permitan minimizar los daños que el crecimiento poblacional e industrial causa al entorno ambiental del mismo.

La mala urbanización genera problemas en la infraestructura porque las licencias son las autorizaciones municipales que permiten la realización de acciones en cualquiera de los ciclos de transformación del territorio como fraccionamiento, obras y uso del suelo en un predio. La licencia de construcción es un documento que otorga la municipalidad a un particular en el cual autoriza la construcción de una obra nueva, ampliación, remodelación, modificación o reparación, de acuerdo a las normas vigentes y positivas.

El problema radica en que la autoridad municipal otorga licencia de construcción sin observar el daño que se causa a la población en general, pues el otorgamiento de estas licencias es porque el solicitante debe pagar una cantidad de dinero y es ahí donde el municipio persigue ingresos económicos pero no se les devuelve a la población a través de algún servicio público.

Esta es una consecuencia del crecimiento desordenado, porque los espacios son muy reducidos sin que exista una planificación de la instalación de mercados, comercios, viviendas e industrias, así como de las carreteras, inclusive en el municipio de San Raymundo se puede evidenciar que las viviendas están al ras de las calles sin que haya espacios para peatones y en el caso de las viviendas, se evidencian construcciones muy pequeñas derivado de desmembraciones, situación que complica aún más ya que contribuye a que mayor cantidad de personas habiten en espacios reducidos sin que las lotificadoras evalúan los problemas a mediano plazo que tendrán que enfrentar las personas que



compran las viviendas construidas por ellos; asimismo, los entes encargados de velar porque estas viviendas cumplan con todos los requisitos de seguridad, salubridad, etc., tales como el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales o las municipalidades, no cuentan con un sistema de seguimiento para verificar que lo que se establece en los planos y requisitos para la autorización de dicha construcción se cumplan a largo plazo.

También ocasiona problemas para el ambiente y para la salud; la tala de árboles es uno de los problemas más frecuentes en el municipio, ya que las autoridades realizan esta actividad para obtener mayor espacio y realizar parcelamientos urbanos y zonas residenciales sin importar que se afecte el ambiente, pero al final la población tampoco resulta beneficiada porque la tala de árboles ocasiona desastres naturales a mediano plazo como sequías que afectan los productos alimenticios y como consecuencia devienen enfermedades; también se pone en riesgo el suelo porque queda frágil, lo que a la larga ocasiona también perjuicios en las construcciones y esto perjudica a la población del municipio.

4.2. Incumplimiento de las obligaciones por parte de las autoridades competentes

Son graves las consecuencias que ocasiona la mala urbanización en el municipio de San Raymundo, ante tal situación, se necesita solucionarlos, sin embargo, las soluciones a los problemas son imposibles cuando no hay voluntad de las autoridades competentes para ello, esto se debe al factor de la corrupción imperante en el municipio.

Pero ¿cómo se manifiesta la corrupción?, la doctrina afirma que existen dos clases de corrupción: "La gran corrupción, cometida por altos funcionarios; y la corrupción menor, es la sufren las personas en sus encuentros con funcionarios públicos y cuando utilizan



servicios públicos como hospitales, escuelas, autoridades que otorgan licencias, policías, oficinas de recaudación de impuestos, entre otras, son casi siempre sumas de dinero modestas.”³⁵

Como se puede apreciar, la corrupción en el municipio de San Raymundo está enraizada porque los particulares ofrecen dinero a las autoridades municipales para que se abstengan de supervisar construcciones no autorizadas o un servicio público prestado de manera deficiente. Esto aunado a los abusos que cometen los policías municipales con la población, por lo que es difícil hacer reclamaciones ante la autoridad.

La corrupción afecta a la urbanización en el municipio de San Raymundo porque evita que los funcionarios y empleados públicos cumplan uno de sus roles como lo son la emisión de licencias de construcción apegadas a derecho, abastecimiento de agua potable, seguridad, transporte eficientes, entre otros, pues como reciben dinero para beneficiar a persona o entidad alguna, no cumplen el puesto para el que fueron contratados y el ánimo de lucro origina que se den este tipo de actos que perjudican a la población de todo el municipio.

También tiene un impacto jurídico en el municipio, lo cual ocasiona que haya normas legales que beneficien a grupos de poder específico en desmedro de la mayoría. Genera leyes inoperantes, que en el papel, pueden ser excelentes propuestas para el progreso del municipio o crear mecanismos de participación y vigilancia ciudadana que no se pueden aplicar. Pueden generar legislación beneficiosa a la sociedad, pero que no forman los mecanismos necesarios para su exigibilidad.

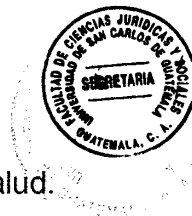
³⁵ *Ibíd.* Pág. 20.

4.3. Propuesta para prevenir y atenuar el impacto de descontrol en la urbanización

La urbanización debe ser debidamente planificada para evitar consecuencias posteriores que causen daños a la salud de la población y que deterioren el ambiente; pero cuando el daño está causado, solamente se puede disminuir y prevenir las ulteriores consecuencias, para ello es importante el plan de ordenamiento territorial.

Para entender lo anterior se cita el Artículo 142 del Código Municipal, el cual norma: "Las Municipalidades están obligadas a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de sus municipios, y por consiguiente, les corresponde la función de proyectar, realizar y reglamentar la planeación, proyección, ejecución y control urbanísticos, así como la preservación y mejoramiento del entorno y el ornato. Las lotificaciones, parcelamientos, urbanizaciones y cualesquiera otras formas 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 en cuya circunscripción se localicen. Tales formas de desarrollo, cumpliendo los requerimientos establecidos, deberán comprender y garantizar, como mínimo y sin excepción alguna, el establecimiento, funcionamiento y administración de los servicios públicos siguientes, sin afectar los servicios que ya se prestan a otros habitantes del municipio:

- a) Vías, calles, avenidas, camellones y aceras de las dimensiones, seguridades y calidades adecuadas, según su naturaleza;
- b) Agua potable y sus correspondientes instalaciones, equipos y red de distribución;
- c) Energía eléctrica, alumbrado público y domiciliario;
- d) Alcantarillado y drenajes generales y conexiones domiciliarias; y,
- e) Áreas recreativas y



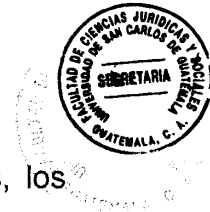
deportivas, escuelas, mercados, terminales de transporte y de pasajeros y centros de salud. La municipalidad será responsable de velar por el cumplimiento de todos estos requisitos.”

Como se puede apreciar, el asidero legal del plan de ordenamiento territorial es el Artículo en mención y la autoridad responsable es la Dirección de Planificación Urbana. Es por ello que se debe analizar en qué consiste el plan de ordenamiento territorial y los criterios para las mejoras en el municipio de San Raymundo.

4.3.1. Plan de ordenamiento territorial

En este apartado es necesario explicar qué es el ordenamiento territorial y el plan de ordenamiento territorial. El primero se define como: “Un proceso político-técnico-administrativo orientado a la organización, planificación y gestión del uso y ocupación del territorio, en función de las características y restricciones biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales. Este proceso debe ser participativo, interactivo y basarse en objetivos explícitos que propicien el uso inteligente y justo del territorio, aprovechando oportunidades, reduciendo riesgos, protegiendo los recursos en el corto, mediano y largo plazo y repartiendo de forma racional los costos y beneficios del uso territorial entre los usuarios del mismo”.

La mejor forma de prevenir el impacto que ocasiona el descontrol en temas de urbanización en el municipio de San Raymundo es a través de del plan de ordenamiento territorial, es cual se define como: “Una herramienta o instrumento de gestión, compuesto por un conjunto de objetivos, directrices, políticas, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para administrar y orientar estrategias que determinan las clases y el uso del suelo y la



localización de la población, la vivienda, las actividades socioeconómicas, las vías, los servicios, las áreas protegidas y de amenazas naturales”.³⁶

“Es un proceso planificado y como tal se expresa mediante planes, los cuales constituyen su principal instrumento. Estos planes, en un sistema federal como el nuestro, requieren una organización que haga viable su ejecución y garantice la fluidez interinstitucional de información, la complementación de tareas y la coordinación estrecha en la elaboración de estudios diagnósticos y prospecto y en la formulación y ejecución de planes y proyectos”.³⁷

De las definiciones anteriores se puede analizar que el ordenamiento territorial es un proceso que tiene la función principal de detectar los diversos problemas dentro del municipio y en base a ello, establecer un diagnóstico mediante diversas herramientas como por ejemplo mapeo del lugar, recabar información de diversas instituciones como el Instituto Geográfico Nacional y el Instituto Nacional de Estadística para luego proceder a la formulación de programas y planes para el manejo de los recursos naturales.

El plan de ordenamiento territorial por su parte, es el mecanismo por medio del cual la autoridad municipal debe llevar a cabo el ordenamiento territorial. Es decir que no puede haber ordenamiento territorial sin una base, un instrumento o medio para ello; el plan de ordenamiento territorial se basa entonces en la categorización del territorio en zonas generales 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.

³⁶ Codazzi, Agustín. **Guía simplificada para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal**. Pág. 19.

³⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. **Ordenamiento territorial rural**. Pág. 36.



El plan de ordenamiento territorial tiene su asidero en el Artículo 9 de la Ley Preliminar de Urbanismo, el cual establece: "Para los efectos del desarrollo urbanístico de las ciudades, las municipalidades de las cabeceras departamentales y de las poblaciones de más de 10,000 habitantes deberán por sí mismas o por contrato, realizar de conformidad con las recomendaciones del caso, los estudios para implantar en sus áreas de influencia urbana, un plan regulador adecuado que contemple lo siguiente: a) el sistema vial; b) los servicios públicos; c) los sistemas de tránsito y transportación; d) el sistema recreativo y de espacios abiertos; e) los edificios públicos y servicios comunales; f) las zonas residenciales; g) las zonas comerciales; h) las zonas industriales; i) las zonas de servidumbre de reserva; y j) cualesquiera otros aspectos que sea conveniente determinar. Estos estudios deberán quedar terminados en un plazo de tres años contados a partir de la promulgación de esta Ley. La Dirección General de Obras Públicas deberá colaborar con aquellas municipalidades que por escases de recursos se encuentren imposibilitadas de cumplir con las prescripciones de esta Ley".

La ley en referencia es taxativa en establecer qué debe contener el plan de ordenamiento territorial, ya que es de suma importancia tener diversos accesos al municipio, así como la prestación de servicios públicos, situación que no se observó en el municipio de San Raymundo porque existen muchas deficiencias en la urbanización.

El plan de ordenamiento territorial consta de cinco fases que son: iniciación, diagnóstico, prospectiva territorial, instrumentación y ejecución. "La primera etapa es la Iniciación, la cual debe ser tomada por el alcalde municipal. La segunda etapa es la de diagnóstico, en la cual se hace la caracterización, clasificación, especialización, síntesis y evaluación integral de los sistemas administrativo, biofísico, social, económico y funcional del territorio. La tercera



etapa es la prospectiva territorial, que consiste en es un enfoque o una forma de ver la planeación del desarrollo territorial de manera futurista, es decir, pensando cómo es, cómo puede ser y cómo se quiere sea el territorio. La cuarta etapa es la instrumentación, en la cual se hace la articulación con otros planes, programas y proyectos de desarrollo, la discusión y aprobación y la adopción normativa del Plan. Y la última etapa es la ejecución, en la cual se hace la operativización del plan, su seguimiento y control, evaluación y ajustes necesarios”.³⁸

Para aclarar aún más la diferencia entre el ordenamiento territorial y el plan de ordenamiento territorial se puede decir que las actividades llevadas en cada etapa es el ordenamiento territorial y cada etapa es el plan. Cada una de estas etapas es de suma importancia para satisfacer las necesidades del municipio.

La etapa más importante es la iniciación, ya que es el primer paso para lograr la adecuada urbanización. Deben observarse aspectos biofísicos, porque no puede afectarse los recursos naturales y el ambiente, así como tampoco al paisaje, el clima, el agua, las rocas, el relieve, los suelos, la vegetación, la fauna, los cultivos, la temperatura, la infraestructura, la población y las amenazas naturales.

El aspecto social que es de beneficio para la población en cuestiones como la vivienda, la infraestructura física, como el sistema de vías de comunicación y medios de transporte y por supuesto, los servicios públicos como la salud, educación, cultura, recreación y deporte; los servicios públicos domiciliarios como el agua potable, el alcantarillado, el aseo público, la energía eléctrica, las telecomunicaciones, el gas propano.

³⁸ **Ibid.** Pág. 50.

Para el eficaz cumplimiento de lo anterior se necesita de un análisis socioeconómico para ver la capacidad de los medios de producción, los mercados, la eficiencia, la sostenibilidad, la oferta de empleo y las formas para aprovechar las ventajas comparativas del municipio y hacerlo más competitivo.

4.3.2. Criterios para la solución de problemas del municipio

Para resolver los problemas relacionados con el territorio la doctrina recomienda: "bases de urbanización que faciliten el menor impacto en la superficie inicial como mínimos movimientos topográficos, recuperación de las capas de tierra vegetal para la creación de zonas verdes, reducción de superficies duras e impermeables frente a zonas blandas que permitan la infiltración; definición de los elementos de identidad tanto del paisaje como de lo construido, pasando a considerar elementos clave de la nueva ordenación."³⁹

El criterio en mención es el más importante porque tiene relación directa para prevenir también el impacto a la salud y en el ambiente. La municipalidad debe autorizar únicamente licencias de construcción en espacios de menos de siete metros de ancho, esto contribuye a que servicios esenciales como el agua potable abastezca a toda la población del municipio.

No cualquier zona es apta para construcción, pues los desastres naturales como terremotos e inundaciones ocasionan flexibilidad en la tierra y ello pone en riesgo a los vecinos, razón por la cual se deben prohibir licencias de construcción de cualquier índole en estas zonas, lógicamente para ello debe haber un estudio minucioso por parte de geólogos, ingenieros

³⁹ Sociedad Pública del Gobierno Vasco. **Criterios de sostenibilidad aplicables al planteamiento urbano.** Pág. 19.



civiles, ingenieros agrónomos, ingenieros ambientales y arquitectos para prevenir consecuencias ulteriores tanto para la población como para el ambiente.

Para resolver el problema del deterioro del ambiente la doctrina recomienda: “recogida de la basura orgánica separada en origen exige una buena planificación; mitigar la contaminación acústica mediante el aislamiento entre viviendas o espacios de trabajo o para otros usos con actividades que generan mucho ruido; posibilitar una parte importante del agua de lluvia para que se devuelva al medio natural directamente, utilizando en la medida de lo posible drenajes naturales; prever instalaciones que faciliten el ahorro y la reutilización en cada hogar, edificio o construcción”.⁴⁰

El criterio en referencia es de suma importancia para cumplir con lo estipulado en el Artículo 97 de la Constitución Política de la República de Guatemala el cual establece: “El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico”; la razón es por ser el ambiente un derecho social humano y por ende merece protección pero también porque se busca con ello proteger a la persona y fomentar actividades de toda índole dentro del municipio.

Para resolver el problema relacionado con la salud la doctrina recomienda “que los procesos de demolición se ajusten a los planes de reutilización de residuos de construcción; la industria y la actividad económica suelen estar incorporadas de hecho a las determinaciones del planteamiento habitual; evitar la contaminación acústica y visual”.⁴¹

⁴⁰ *Ibid.* Pág. 20.

⁴¹ *Ibid.* Pág. 22.



Los tres criterios deben estar íntimamente relacionados, ya que uno es consecuencia del otro; debe cumplirse con el mandato constitucional de proteger la salud como bien público, sin dejar de proteger el ambiente, es decir que se está frente dos derechos fundamentales que el Estado tiene la obligación de velar por su estricto cumplimiento, para ello debe cumplirse con las normas ya existentes como el Código de Salud, la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, la Ley Foresta y la Ley de Parcelamientos urbanos, pues crear una cultura de respeto solamente se logra mediante los medios coercitivos y que las autoridades municipales no velen solo por sus intereses sino por los pobladores de todo el municipio.

4.3.3. Sanciones y faltas administrativas sujetas a sanción

Puede haber un adecuado plan de ordenamiento territorial así como también establecer diversidad de criterios para una buena urbanización y atenuar los impactos que ello ocasiona, pero esto no impedirá que los funcionarios públicos cometan faltas administrativas y es por ello que deben también implementarse sanciones administrativas. En este orden de ideas, la doctrina define las sanciones administrativas como: “Es la pena que impone la administración a la persona o personas luego de probar mediante el debido proceso administrativo y judicial, la responsabilidad o culpa por una conducta activa o pasiva violatoria de las disposiciones legales o reglamentarias de policía administrativa”.⁴²

Como se puede apreciar, los sujetos pasivos de las sanciones pueden ser tanto personas particulares como funcionarios públicos y el sujeto activo siempre será la administración

⁴² Godínez. Op. Cit. Pág. 55.

municipal en este caso, ya que el Concejo Municipal de la municipalidad de San Raymundo debe tomar en cuenta que los funcionarios de dicha entidad deben actuar en base a la normativa legal y si no cumplen, pueden ser objeto de sanciones de diversa índole. Claro está, el derecho de defensa persiste y es por ello que la resolución puede ser impugnada por el sancionado por medio de recursos administrativos y agotados esta vía, por medio del ejercicio de acciones y recursos judiciales hasta llegar a una sentencia condenatoria o absolutoria que debidamente ejecutoriada, produce cosa juzgada. Hay que tomar en cuenta que estas sanciones deben ser eminentemente administrativas, sin perjuicio de responsabilidades penales en que puedan incurrir como incumplimiento de deberes y abuso de autoridad.

4.4. Propuesta de emisión de un acuerdo por parte de la municipalidad de San Raymundo

Hay que aclarar que el crecimiento de la población en el municipio de San Raymundo ha sido considerable, desde sus inicios fue mal planificada la urbanización y ello ha ocasionado los problemas que se mencionaron con anterioridad, la propuesta de emitir un acuerdo por parte del Concejo Municipal es para atenuar los impactos negativos derivados de la deficiencia en la urbanización, ya que es complicado urbanizar nuevamente el municipio. Debe ser un acuerdo del Concejo Municipal por el hecho que los municipios son entidades autónomas, lo cual conlleva que puedan emitir su propia normativa, aunado a que es de aplicación específica para el municipio.

En la emisión del acuerdo deben tomarse en cuenta los criterios doctrinarios mencionados con anterioridad, la participación de profesionales universitarios como ingenieros civiles,



agrónomos, ambientales, químicos biólogos, geólogos y estadistas. Debe haber estudio para indicar la clasificación por área, forma de protección de zonas de reserva, modelos de construcción, adecuar vías de tránsito y proponer nuevas si es necesario y demás cuestiones que deben tomarse en cuenta para cada área, regulará los procedimientos para la protección de dichas áreas y lo más importante las sanciones derivadas del incumplimiento de dichos procedimientos. A continuación se presenta el proyecto del acuerdo.

EL CONCEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala y lo dispuesto en el artículo 142 del Código Municipal, es obligación de los municipios formular los planes de ordenamiento territorial, con el fin de promover el desarrollo integral de su jurisdicción.

CONSIDERANDO:

Que los patrones actuales de crecimiento del municipio de San Raymundo 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, el ambiente, el equilibrio ecológico, por lo que se hace necesario establecer normas claras de ordenamiento territorial que propicien el bienestar y la convivencia 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.

POR TANTO:

Con fundamento en lo considerado y en lo que para el efecto establecen los artículos 253 y 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 3, 5, 9, 33, 35 incisos a), b), i), l) y z), 42, 142, 143 y 144 del Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala y 12 de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos, Decreto número 120-96 del Congreso de la República de Guatemala.

ACUERDA

Aprobar el siguiente reglamento que contiene las

NORMAS PARA LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS DE URBANIZACIÓN

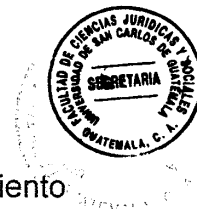
TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO ÚNICO

DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 1. Objeto del acuerdo. El presente acuerdo tiene por objeto el ordenamiento territorial del municipio de San Raymundo, establecer lineamientos de observancia obligatoria para regular lo relativo a edificaciones, establecimiento de jardines, ciclovías, pasos peatonales y establecimiento de sanciones.



Artículo 2. Ordenamiento territorial del Municipio de San Raymundo. El ordenamiento territorial como función pública del Municipio de San Raymundo tiene como fin promover y orientar el desarrollo integral del municipio así como mejorar la calidad de vida de sus habitantes a través de la transformación, utilización y ocupación racional y sostenible de su territorio.

Artículo 3. Ámbito de aplicación. El presente acuerdo se aplicará en toda la jurisdicción del Municipio de San Raymundo, comprendiendo la regulación de los distintos ciclos de transformación del territorio, los cuales son: el fraccionamiento de bienes inmuebles, la realización de obras, el uso del suelo, la localización de establecimientos abiertos al público, así como cualesquiera actividades derivadas, conexas o complementarias a las anteriores.

TÍTULO II
DE LA URBANIZACIÓN
CAPÍTULO I
DE LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN

Artículo 4. Límite de las licencias. El Concejo Municipal no autorizará licencias de construcción para edificar en espacio menor a siete metros de ancho. Quedan prohibidas las construcciones de menos de dos metros de la banquetta. Contra la denegatoria de esta solicitud no cabe recurso alguno.

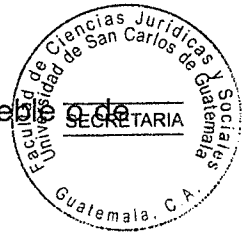
Artículo 5. Fraccionamientos. No se extenderá autorización para fraccionamientos cuyo resultado sea un predio con menos de siete metros de ancho. Contra la denegatoria de esta solicitud no cabe recurso alguno.

Artículo 6. Estudio previo. Para el otorgamiento de licencias de construcción como para autorización de fraccionamientos, la municipalidad hará un estudio previo sobre la superficie del terreno por medio de especialistas en la materia, quienes determinarán si es o no procedente el otorgamiento de la licencia.

Artículo 7. Obligatoriedad de las licencias. Las licencias son obligatorias para cualquier demolición, derribo, movimiento de tierras (excavaciones, cortes o rellenos), pavimentación, trazo de construcción, zanjeo, cimentación, construcción, edificación, reconstrucción, fundición, ampliación, modificación, reforma, remodelación, construcción de cisterna, así como cualesquiera actividades derivadas, conexas o complementarias a las anteriores, incluyendo cualquier otro tipo de intervención física en un inmueble que altere las características funcionales, ambientales, estructurales o de seguridad del inmueble mismo o de su entorno, abarcando también las obras de urbanización con sus respectivos servicios y la instalación o ubicación de estructuras destinadas a usos del suelo primarios de servicios de publicidad o promoción, pero excluyendo aquellas transformaciones que puedan considerarse como modificaciones ligeras, según lo contenido en el siguiente artículo.

Artículo 8. Modificaciones ligeras. Se entenderán como modificaciones ligeras aquellos trabajos de carácter liviano, incluyendo repellos y cernidos, arreglos al cielo raso, pintura, instalación de molduras o elementos decorativos, apertura de puertas peatonales, portones en viviendas unifamiliares y ventanas, instalación rejas y balcones; reparaciones de techo y cambio de lámina por lámina, siendo estas últimas no mayores de treinta metros cuadrados. Así mismo todo aquello que no modifique de hecho ninguno de los parámetros y otros aspectos normados por el presente Acuerdo y otras normativas municipales, ni alteren las

características funcionales, ambientales, estructurales o de seguridad de un inmueble o de su entorno.



CAPÍTULO II

DE LA PREVENCIÓN DEL DETERIORO DEL AMBIENTE

Artículo 9. Contaminación auditiva. Queda prohibido el uso de bocinas, altoparlantes, megáfonos, silbatos u otro aparato que cause ruido, después de las 21:00 horas en cualquier parte del municipio.

Artículo 10. Contaminación visual. Queda prohibido el uso excesivo de rótulos que puedan dañar la vista; la desobediencia a esta disposición, será sancionada de conformidad con el título III de este acuerdo.

Artículo 11. De la basura. El Concejo Municipal deberá instalar recipientes separados en cada esquina del municipio para evitar el tiradero de basura en las calles, fuentes, ríos, mercados, drenajes. La prohibición de esta disposición, será sancionada de conformidad con el título III de este acuerdo.

CAPÍTULO III

DE LA PREVENCIÓN DEL DETERIORO DE LA SALUD

Artículo 12. Del uso del agua. El Concejo Municipal deberá fomentar por los medios más accesibles que se adecúe la calidad del agua para cada uso concreto, ajustando las condiciones de calidad de cada agua al uso final que se le va a dar, para evitar el incremento en la demanda del agua y la reutilización de aguas usadas para usos secundarios.

Artículo 13. Contaminación del agua. Con el objeto de evitar la contaminación del agua, se vigilará por medio de personal de la municipalidad que se evite tirar basura en tragantes o drenajes.

Artículo 14. Abastecimiento de agua. Dos veces a la semana la municipalidad enviará un camión cisterna a cada una de las comunidades del municipio para abastecer de agua a la población sin costo alguno. El incumplimiento de esta disposición será sancionada como incumplimiento de deberes y abuso de autoridades de conformidad con el Código Penal.

CAPÍTULO IV

DE LAS MEJORAS EN LA MOVILIDAD

Artículo 15. Pasos peatonales y de bicicletas. El Concejo Municipal debe implementar una red de paseos peatonales y caminos para la circulación segura de bicicletas y que relacione centros de atracción y equipamientos como colegios, guarderías, parques periféricos, centros de salud y zonas comerciales.

Artículo 16. Automóviles. EL Concejo Municipal deberá establecer un reparto del espacio destinado a movilidad motorizada y no motorizada en las propuestas generadas por el planeamiento de cara a conseguir un equilibrio en el uso del espacio urbano más acorde con el número de viajes realizados, con la equidad entre grupos sociales y con la coherencia ambiental.



TTÍTULO III

RÉGIMEN SANCIONATORIO

Artículo 17. Autoridad competente. Corresponde al Juzgado de Asuntos Municipales la aplicación de las sanciones de conformidad con lo establecido en el Código Municipal.

Artículo 18. Sanciones. En caso de infracciones por fraccionamientos no autorizados, construcción, modificación o demolición de edificaciones no autorizadas, tirar basura en lugares no autorizados, dañar el paisaje, contaminación visual, auditiva o del agua, las sanciones serán establecidas por el monto equivalente de 10 a 50 salarios mínimos para actividades agrícolas y no agrícolas.

TÍTULO IV

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

Artículo 19. Recurso de reposición. Contra las resoluciones que emita el Concejo Municipal, a excepción de la establecida en el Artículo 4 y 5 de este acuerdo, podrá el interesado interponer el recurso de reposición de conformidad con la Ley de lo Contencioso Administrativo.

TÍTULO V

DISPOSICIONES FINALES.

Artículo 20. Vigencia. El presente Acuerdo empezará a regir el día siguiente de su publicación en el Diario de Centro América,



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El origen del problema en cuestión surge porque el crecimiento descontrolado de la urbanización en el municipio de San Raymundo generada por los motivos siguientes: falta de una adecuada estrategia, marco de planificación y una adecuada política de urbanización municipal.

Esto ocasiona que la población esté en riesgo, ya que no hay control en la emisión de licencias de construcción en el municipio, drenajes insuficientes, tala de árboles, lo cual causa perjuicio también al ambiente. Aunado a ello, el Concejo Municipal incumple las funciones que le corresponden, pues factores como la corrupción y el incumplimiento de deberes por parte de los funcionarios públicos conlleva a que los servicios públicos se presten deficientemente dentro del municipio.

Por lo expuesto se necesita que el Concejo Municipal de la municipalidad de San Raymundo, en su calidad de ente autónomo, emita un Acuerdo, en el cual se establezcan procedimientos técnicos, administrativos y jurídicos en temas de urbanización para reorganizar el municipio, con la participación activa de la población para frenar con ello el impacto causado al ambiente y proteger a las personas brindándoles servicios esenciales.





BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN SEGOVIA, Andrés y Alberto Revora Togno. **Hacia un derecho urbanístico**. 1ª ed.; México: (s.e.), 1976.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario jurídico de derecho usual**. 19ª ed.; Argentina: Ed. Heliasta, 2008.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte general**. 1ª. ed.; Guatemala: Ed. Litografía Orión, 2006.
- CODAZZI, Agustín. **Guía simplificada para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal**. Colombia: Ed. Duplolito, 1998.
- COQUIS VELASCO, Francisco Javier. **El derecho urbanístico como una rama del derecho administrativo**. 1ª ed.; México: Ed. Universitaria, 2010.
- CORDERO TORRES, Jorge Martín. **Los servicios públicos como derechos de los individuos**. 1ª ed.; República Dominicana: Ed. Instituto tecnológico de Santo Domingo, 2011.
- GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. 10ª ed.; Argentina: Ed. Fundación de derecho administrativo, 2014.
- HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano. **Derecho municipal**. 2ª ed.; México: Ed. Instituto de investigaciones jurídicas, 1991.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. 1ª ed.; México: Ed. Porrúa, 1990.
- LÓPEZ BERNAL, Oswaldo. **La sostenibilidad urbana**. 1ª ed.; Colombia: Ed. Universitaria, 2004.
- LÓPEZ CONTRERAS, Rony Eulalio. **Derechos humanos**. 4ª ed.; Guatemala: Ed. Servita, 2007.
- LÓPEZ MAYORGA, Leonel Armando. **Introducción al estudio del derecho I**. 6ª ed.; Guatemala: Ed. Lovi, 2006.
- MARTÍNEZ GIL, Pablo. **El municipio, la ciudad y el urbanismo**. 1ª ed.; México: Ed. Instituto de investigaciones jurídicas, (s.f.).
- MASSIER Karen. **La corrupción y los derechos humanos, estableciendo el vínculo**. 2ª. ed.; Monterrey, Nuevo León: Ed. Grafiady, S.A. de C.V., 2009.
- MOLINA LEAL, Vivian Sofía. **Vivienda popular y su desarrollo urbano**. Tesis, Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Arquitectura, 2008.



Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. **Valores y costumbres de San Raymundo**. Guatemala: (s.e.), 2006.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. **Ordenamiento territorial rural**.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias políticas, jurídicas y sociales**. 26ª ed.; Guatemala: Ed. Datascan, S.A., (s.f).

PACHECO, Máximo. **Introducción al derecho**. 1ª ed.; Chile: Ed. Jurídica de Santiago, 1976.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, José Luis. **Urbanismo y geografía urbana, dos ciencias distintas pero complementarias**. España: (s.e.), 1992.

Sociedad Pública del Gobierno Vasco. **Criterios de sostenibilidad aplicables al planteamiento urbano**. 1ª ed.; España: (s.e.), 2003.

SOLANO COTO, Erick. **El desarrollo del Derecho Urbanístico para una correcta planificación urbana en el marco de la administración local costarricense**. Tesis doctoral. Costa Rica: Facultad de derecho, 2015.

REYNOSO SOTO, Rosa María y Miguel Angel Villafuere Eudave. **Manual básico para la administración pública municipal**. 4ª ed.; México: Ed. Instituto del Estado de México, 2003.

RUEDA PALEANZUELA, Salvador. **Libro verde de sostenibilidad urbana y local en la era de la información**. 1ª ed.; España: Ed. VA impresores, S.A., 2012.

VALVERDE VEDA, Óscar López. **Nociones básicas de derecho urbanístico mexicano**. México: Ed. Instituto de Investigaciones jurídicas, 1991.

VILLEGAS LARA, René Arturo. **Temas de introducción al estudio del derecho y de teoría general del derecho**. 5ª ed.; Guatemala: Ed. Litografía El Rosario, 2012.

Legislación:

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

Ley Preliminar Preliminar de Urbanismo. Congreso de la República, Decreto 583, 1956.

Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal. Congreso de la República, Decreto 1132, 1965.



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

Código Civil. Enrique Peralta Azurdía, Decreto-Ley 106, 1963.

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

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

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

