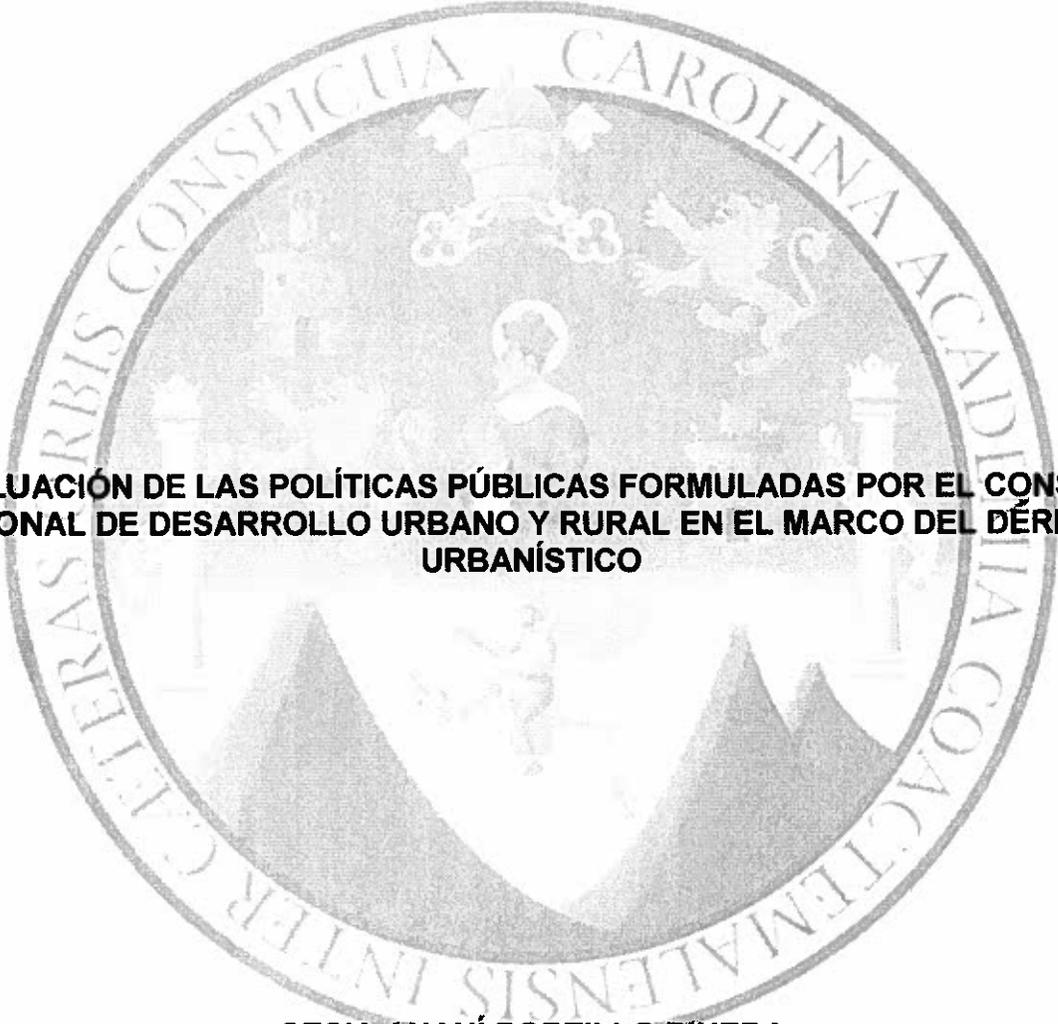


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FORMULADAS POR EL CONSEJO
NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL EN EL MARCO DEL DERECHO
URBANÍSTICO**

CESIA ANAHÍ PORTILLO PINEDA

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2021

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

**EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FORMULADAS POR EL CONSEJO
NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL EN EL MARCO DEL DERECHO
URBANÍSTICO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

CESIA ANAHÍ PORTILLO PINEDA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, octubre de 2021

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

DECANO:	M.Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I:	Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL III:	Lic. Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV:	Br. Denis Ernesto Velásquez González
VOCAL V:	Br. Abidán Carías Palencia
SECRETARIA:	Licda. Evelyn Johanna Chevez Juárez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente:	Lic. José Luis Martínez Zúñiga
Vocal:	Lic. Juan Ajú Batz
Secretario:	Lic. Carlos Ernesto Garrido Colon

Segunda fase:

Presidente:	Lic. Héctor Rolando Guevara González
Vocal:	Lic. Armin Cristobal Crisostomo López
Secretario:	Lic. José Luis de León Melgar

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)



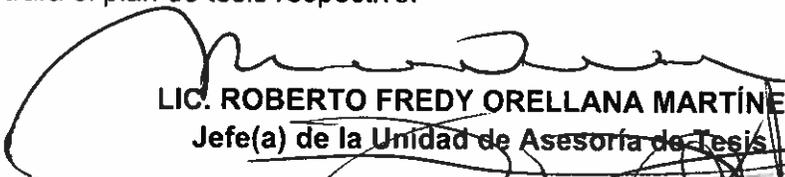
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 15 de marzo de 2019.

Atentamente pase al (a) Profesional, JOSE MAURICIO AVILA GAVARRETE
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
CESIA ANAHÍ PORTILLO PINEDA, con carné 201311979,
 intitulado EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FORMULADAS POR EL CONSEJO NACIONAL DE
DESARROLLO URBANO Y RURAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO URBANÍSTICO.

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.

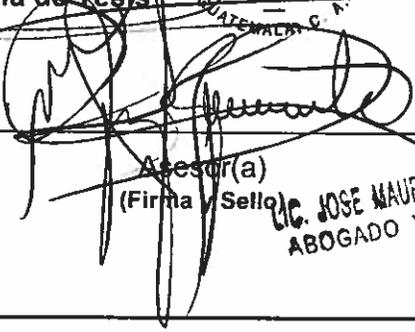
El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros 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 15 / 03 / 2019 f)


 Asesor(a)
 (Firma y Sello) **LIC. JOSE MAURICIO AVILA G**
 ABOGADO Y NOTARIO





USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



Reposición por: Corrección de datos

Reposición emitida: 16/07/2021

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de tesis.
Ciudad de Guatemala, doce de mayo de dos mil veintiuno.**

Atentamente pase al Consejero de Comisión de Estilo licenciado **ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ** para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (a) estudiante **CESIA ANAHÍ PORTILLO PINEDA**, con carné **201311979**

Intitulado “EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FORMULADAS POR EL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL EN EL MARCO DEL DERECHO URBANÍSTICO”

Luego de que el estudiante subsane las correcciones, si las hubiere, deberá emitirse el dictamen favorable de Comisión de Estilo, conforme lo establece el artículo 32 del normativo para la Elaboración de Tesis de la Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FAC. DE C. J. Y S.
UNIDAD DE
ASESORIA DE
TESIS
GUATEMALA, C. A.

Dr. Carlos Ebertito Herrera Recinos
Jefe de la Unidad de la Unidad de Asesoría de Tesis

CEHR/jptr



Lic. JOSÉ MAURICIO ÁVILA GAVARRETE
Abogado y Notario
7ª. Avenida 1-20, zona 4, Edificio Torre Café, Of. 860. Tel. 3361-1665
Ciudad de Guatemala, Guatemala



Guatemala, 23 de abril de 2021.

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetable Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

En cumplimiento al nombramiento emitido el día quince de marzo de dos mil diecinueve, de la Unidad de Asesoría de Tesis de la Facultad, en el que se me faculta para que como asesor pueda realizar modificaciones que tengan por objeto mejorar el trabajo de investigación de la estudiante Cesia Anahí Portillo Pineda, intitulado originalmente "EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FORMULADAS POR EL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO URBANÍSTICO", y modificado finalmente a "EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FORMULADAS POR EL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL EN EL MARCO DEL DERECHO URBANÍSTICO"; procedo a emitir el siguiente dictamen:

- I. **CONTENIDO CIENTÍFICO Y TÉCNICO DE LA TESIS:** En la misma se analizan aspectos legales importantes y de actualidad; ya que trata sobre la carencia de políticas públicas en relación al ordenamiento territorial y la aplicación de las normas en materia de derecho urbanístico para la solución al problema del urbanismo en la ciudad de Guatemala, donde actualmente existen 157 asentamientos informales; así como la responsabilidad que recae en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, de conformidad con su mandato constitucional de formular políticas públicas de desarrollo urbano y rural y de ordenamiento territorial.
- II. **METODOLOGÍA Y TÉCNICAS UTILIZADAS:** Los métodos utilizados en la investigación fueron el análisis, la inducción, la deducción y la síntesis; mediante los cuales la estudiante logró comprobar la hipótesis, al mismo tiempo analizó y expuso detalladamente los aspectos más relevantes del derecho urbanístico y su aplicación en las políticas relacionadas con el desarrollo urbano y rural y el ordenamiento territorial. Además de las técnicas de investigación documental y bibliográfica especialmente en la rama constitucional, administrativa y urbanística y el derecho comparado de otros países.
- III. **REDACCIÓN:** La redacción de la tesis es clara, concisa y explicativa, habiendo la estudiante utilizado un lenguaje técnico y comprensible para el lector; asimismo, hizo uso de las reglas ortográficas de la Real Academia Española.



- IV. **CONTRIBUCIÓN CIENTÍFICA:** El informe final de la tesis es una gran contribución científica para la sociedad y para la legislación guatemalteca; puesto que es un tema muy importante que no ha sido investigado suficientemente. Además el trabajo de investigación aporta significativamente a la esfera jurídica guatemalteca ya que la estudiante abordó el tema desde la perspectiva de una nueva rama del derecho que es el derecho urbanístico. En todo caso puede servir como material de consulta para futuras investigaciones.
- V. **CONCLUSIÓN DISCURSIVA:** Se plantea una conclusión de manera concreta y congruente en cuanto al tema e hipótesis planteados.
- VI. **BIBLIOGRAFÍA:** La bibliografía utilizada fue adecuada, pues tiene relación directa con el tema, así como datos proporcionados a través de documentos gubernamentales que constituyen información oficial en el caso guatemalteco.
- VII. La sustentante aceptó todas las sugerencias que le hice y realizó las correcciones necesarias para una mejor comprensión del tema, incluyendo la modificación del título; respetando en todo momento sus opiniones y aportes que planteó.

Por los motivos expuestos, luego de un análisis profesional e imparcial del trabajo de investigación y debido que no tengo parentesco con la asesorada, considero que el trabajo de tesis elaborado por la sustentante cumple todos los presupuestos establecidos con el Reglamento de mérito, principalmente en el Artículo 31 del Normativo Para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público; motivo por el cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto que se continúe el trámite correspondiente.

Sin otro particular me suscribo de usted, deferentemente.

Lic. JOSÉ MAURICIO ÁVILA GAVARRETE
ASESOR
COLEGIADO No. 6319
Teléfono: 3361-1665

LIC. JOSE MAURICIO AVILA G
ABOGADO Y NOTARIO



Guatemala, 08 de junio de 2021.

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.



Estimado licenciado Orellana:

De manera atenta le informo que fui consejo de estilo de la tesis titulada: **EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FORMULADAS POR EL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL EN EL MARCO DEL DERECHO URBANÍSTICO**, realizada por la bachiller: **CESIA ANAHÍ PORTILLO PINEDA**, para obtener el grado académico de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

La alumna cumplió con todas las observaciones que le hiciera, por lo que dictamino de manera **FAVORABLE**, por lo que el trámite de orden de impresión puede continuar.

ID Y ENSEÑAD A TODOS

Lic. Roberto Fredy Orellana Martínez
Consejero de Comisión y Estilo



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, quince de julio de dos mil veintiuno.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante CESIA ANAHÍ PORTILLO PINEDA, titulado EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FORMULADAS POR EL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL EN EL MARCO DEL DERECHO URBANÍSTICO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/JP.

[Handwritten signature]

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 FAC. DE C.C.J.J. Y S.S.
 UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS
 GUATEMALA, C. A.

[Handwritten signature]

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 SECRETARIA
 GUATEMALA, C. A.

[Handwritten signature]

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 DECANO
 GUATEMALA, C. A.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por su inmensa gracia y su amor inagotable, porque siempre ha tenido cuidado de mí y me ha sostenido en todo momento. Me ha dado la vida, la fuerza y la sabiduría para haber alcanzado esta meta, pero sobretodo me ha dado el más grande título que es ser llamada su hija.
- A MIS PADRES:** Felipe Antonio Portillo López, mi padre, por su amor, cuidado y corrección; me ha enseñado a enfrentar la vida con valentía, y su paternidad no se ha limitado a brindarme solamente lo material sino que ha estado a mi lado en cada etapa de mi vida. Ana María Pineda López, mi madre, gracias por tu amor y dedicación, por tantos sacrificios que sé que has hecho por mí, por reír y llorar conmigo, gracias por ser mi fiel amiga. Ambos son lo más valioso que tengo en esta tierra. Los amo infinitamente.
- A MIS HERMANOS:** Alexander Portillo, Cristian Portillo (QEPD), Astrid Portillo, Luis Portillo, los quiero mucho. Y especialmente a mi hermanita Ana Portillo, que ha sido parte importante en mi vida, gracias por estar siempre conmigo. Te amo mucho.
- A MIS SOBRINOS:** Pamela, Kristel Aracely, Kristel Ileana, Victoria, Benjamín y Mía. Que este logro sirva de motivación para lograr sus metas. Gracias por alegrar mi vida.
- A MIS AMIGOS:** Melissa Mazariegos y Gilma Orellana, gracias por su amistad sincera y por permanecer conmigo desde que comenzamos la universidad hasta ahora, las atesoro. Andrés Valle, gracias por haber sido mi compañero de regreso a casa, por brindarme tu



amistad, apoyarme y estar siempre para mí. A Caty Colis, gracias por todo tu apoyo y amor. A Astrid Medina, Dámaris Cazún y José Areas, gracias por su amistad, tienen un espacio muy especial en mi corazón. Y a todos aquellos que forman parte esencial en mi vida, ustedes saben quiénes son.

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por haberme formado académicamente dentro de esas aulas que han albergado a grandes personajes de la historia. La llevaré por siempre en mi corazón.

A: La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, mi querida alma mater, por abrirme las puertas de esta Casa de Estudios y haberme inculcado el sentido de pertenencia, y enseñarme a actuar con conciencia y justicia social y a defender las causas de los más desfavorecidos. Siempre estaré orgullosa de ser San Carlista.

A: Al pueblo de Guatemala, a quien también pongo al servicio mi profesión. Gracias por contribuir con sus impuestos a la formación académica superior de miles de guatemaltecos, entre ellos mi persona.



PRESENTACIÓN

El trabajo de tesis pertenece a la rama del derecho urbanístico, guarda íntima relación con el derecho administrativo y el derecho constitucional, específicamente en cuanto al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, siendo un órgano creado constitucionalmente y regido por normas de carácter administrativo.

El tipo de investigación es cualitativa, en virtud que se identifica la naturaleza profunda del derecho urbanístico en aplicación al marco de políticas públicas en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial.

El contenido diacrónico de la investigación se realizó en el período de cinco años, desde el 2013 al 2018, mientras que el sincrónico se investigó sobre la efectividad de las políticas públicas urbanísticas a la luz de los principios del derecho urbanístico.

Los sujetos de estudio fueron: el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y la población del municipio de Guatemala; mientras que el objeto de estudio fueron las políticas públicas vigentes vinculadas al desarrollo urbano y al ordenamiento territorial, así como la importancia del contenido del derecho urbanístico en relación a ellas.

El aporte de la investigación es sentar las bases doctrinarias sobre la importancia del contenido del derecho urbanístico en la formulación y aplicación de políticas públicas en materia de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda para que las mismas sean funcionales, efectivas, concretas y viables atendiendo la función social del Estado.

HIPÓTESIS



Actualmente, en Guatemala no existe una política pública de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial como tal, sino que las mismas se encuentran inmersas dentro de la Política Nacional de Desarrollo, que si bien contiene aspectos generales sobre estos temas, la problemática que deriva de ello tiene que ser tratada con un énfasis particular, ya que esta política sienta las bases sobre las cuales se desarrollan los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano que están a cargo del municipio, por lo que el marco de políticas públicas, en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, formuladas por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural necesita ser replanteado dentro de los parámetros del derecho urbanístico, considerando la propiedad en función social.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Luego de haber realizado el trabajo de tesis, y someter a prueba la hipótesis, la misma fue validada, para lo cual se utilizó el método deductivo porque se logró establecer que el marco de políticas públicas vinculadas al desarrollo urbano y al ordenamiento territorial se encuentra parcializado y disperso, y que las causas de la problemática no han sido resueltas, pese a la existencia de legislación vigente en materia urbanística, la función social de la propiedad sigue siendo una simple expresión de valor incapaz de ser aplicada por ausencia de una política que desarrolle un adecuado funcionamiento de instrumentos legales para el desarrollo urbano como la expropiación; las técnicas empleadas fueron la bibliografía y la documental, mediante las cuales se obtuvo información relacionada al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y al derecho urbanístico.



ÍNDICE

Pág.

Introducción i

CAPÍTULO I

1. Sistema de Consejos de Desarrollo 1

 1.1. Objeto 2

 1.2. Principios 3

 1.3. Integración del Sistema de Consejos de Desarrollo 4

 1.3.1. Nivel nacional 5

 1.3.2. Nivel regional 5

 1.3.3. Nivel departamental 5

 1.3.4. Nivel municipal 6

 1.3.5. Nivel comunitario 7

 1.4. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural 7

 1.4.1. Integración 9

 1.4.3. Funciones 12

CAPÍTULO II

2. El Derecho urbanístico 15

 2.1. Definición 15

 2.2. Importancia 17



2.3. Principios	20
2.3.1. El urbanismo es una función pública.....	21
2.4.2. El derecho a la propiedad presenta una función social de la propiedad y carácter estatutario	22
2.4.3. La ley se remite a los instrumentos de planeamiento	22
2.4.4. El urbanismo es una competencia principalmente de carácter municipal	23
2.4.5. La actividad urbanística de las administraciones públicas no genera "per se" un derecho de indemnización	24
2.4.6. La distribución equitativa de los beneficios y las cargas del planeamiento	24
2.4.7. La participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas generadas por la actuación de los poderes públicos	25
2.4.8. La participación ciudadana en el procedimiento urbanístico	25
2.4.9. El desarrollo sostenible del suelo	26
2.5. Características.....	26
2.5.1. Prevalece el interés general.....	26
2.5.2. Un derecho nuevo.....	27
2.5.3. Mantiene relaciones con otras ramas del derecho.....	27
2.5.4. Partes intervinientes.....	28
2.5.5. Es una función pública	29
2.5.6. Aplicación del derecho urbanístico.....	29
2.5.7. Instrumentos	30



CAPÍTULO III

3.1. Derecho urbanístico comparado.....	31
3.1.1. Derecho urbanístico en España.....	32
3.1.2. Derecho urbanístico en Francia.....	34
3.1.3. Derecho urbanístico en Colombia.....	37
3.1.4. Derecho urbanístico en Brasil.....	38
3.2. Bases constitucionales del derecho urbanístico.....	41
3.3. Bases legales.....	44

CAPÍTULO IV

4. Evaluación de las políticas públicas formuladas por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural en el marco del derecho urbanístico.....	47
4.1. Política Nacional de Desarrollo.....	47
4.2. Plan Nacional de Desarrollo: <i>K'atun</i> Nuestra Guatemala 2032.....	51
4.2.1. Guatemala urbana y rural.....	53
4.2.2. Bienestar para la gente.....	53
4.2.3. Riqueza para todos y todas.....	54
4.2.4. Recursos naturales para hoy y para el futuro.....	55
4.2.5. Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo.....	56
4.3. Vinculación de la Política Nacional de Desarrollo con el ordenamiento territorial en el municipio de Guatemala.....	58
4.3.1. Consejos Municipales de Desarrollo en función de la planificación territorial.....	60



4.3.2. Plan de Ordenamiento Territorial	61
4.3.4. Políticas públicas de ordenamiento territorial.....	63
4.4. Aplicación de los principios del derecho urbanístico al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Guatemala	65
4.4.1. El derecho de propiedad y derecho urbanístico.....	66
4.4.2. La problemática de la vivienda en Guatemala	68
4.4.3. Propiedad horizontal	70
4.4.4. Expropiación	71
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	73
BIBLIOGRAFÍA	75



INTRODUCCIÓN

La problemática del subdesarrollo en diversas zonas del área metropolitana y la falta de ordenación territorial son circunstancias que están relacionadas entre sí, tal situación será solucionada hasta que las instituciones territoriales a cargo tomen conciencia de la necesidad de establecer una política concreta de ordenamiento territorial que permita la aplicación eficiente de las normas de carácter urbanístico vigentes, así como los instrumentos que deriven de ella en función social, ya que existen varias normas urbanísticas que son excelentes en los cuerpos legales pero de poca aplicación en nuestra realidad.

De allí surge la idea de realizar una evaluación crítica y doctrinaria sobre las políticas públicas vigentes en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial, basada en el contenido dinámico del derecho urbanístico.

Derivado de esa problemática, se estableció como objetivo general, determinar la importancia de la aplicación de los principios y el contenido del derecho urbanístico en relación a las políticas públicas de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial; y como objetivos específicos, evaluar la efectividad de las políticas públicas vigentes en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial formuladas por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, en cumplimiento a su mandato constitucional y, determinar la necesidad de formular una política concreta de ordenamiento territorial que permita la aplicación efectiva de la normativa vigente en materia urbanística en función social.



Ante esa realidad, se planteó la hipótesis que el marco de políticas públicas formuladas por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural necesita ser replanteado considerando la propiedad en función social y el principio que prevalece el interés general sobre el interés particular, con lo que se podría alcanzar la ejecución efectiva de los planes de desarrollo urbano que implican la transformación espacial y demográfica, mejorando la calidad de vida de la población y la conservación del medio ambiente.

El informe final consta de cuatro capítulos: siendo el primero, acerca del Sistema de Consejos de Desarrollo, su objeto, principios y la forma en que está integrado, así como del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, que pertenece a éste; el segundo, corresponde al derecho urbanístico, sus características generales, principios especiales, así como su importancia en el marco de políticas públicas; el tercero, se orientó a realizar un estudio del derecho urbanístico comparado con otros países, así como a establecer las bases constitucionales y legales en el ordenamiento jurídico guatemalteco; y el capítulo cuatro, fue redactado con los fundamentos evaluativos acerca de las políticas públicas formuladas por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural a la luz del derecho urbanístico.

Los métodos utilizados en la investigación fueron el deductivo, el analítico, así como el sintético. Mientras que las técnicas de investigación que sirvieron para la recopilación de la información fueron la bibliográfica y la documental. El aporte realizado en este trabajo de investigación fue, demostrar la importancia y la aplicabilidad de los principios urbanísticos y del contenido del derecho urbanístico para elaborar políticas públicas que respondan efectivamente a las necesidades de la ciudad.



CAPÍTULO I

1. Sistema de Consejos de Desarrollo

El Sistema de Consejos de Desarrollo surge de la necesidad imperativa de promover sistemáticamente la descentralización económico-administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país, según lo refiere el Artículo 119 literal b) de la Constitución Política de la República de Guatemala, y por ende la necesidad de propiciar la participación ciudadana de todos los sectores de la población guatemalteca sin discriminación alguna, para la determinación y priorización de sus necesidades y sus respectivas soluciones.

La firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera sentó las bases para la institucionalización de un sistema que incluyera a la población como parte esencial en la discusión y toma de decisiones, pues con ello el gobierno de Guatemala asumió ciertos compromisos para superar las causas que dieron origen al conflicto armado interno, entre dichos compromisos se encuentra la reforma de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

El Artículo 2 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural provee una definición del Sistema de Consejos de Desarrollo y establece que: "es el espacio de relación y encuentro ciudadano multiétnico, multilingüe y pluricultural, que permite a todos los habitantes del país, su participación propositivamente en la toma de



decisiones para la organización, coordinación y planificación de desarrollo integral de comunidades, municipios, departamentos, regiones y la nación."

El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo. Promueve sistemáticamente la descentralización tanto económica como administrativa como medio para lograr el desarrollo integral del país, propiciando una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población guatemalteca en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes.

1.1. Objeto

De conformidad con el Artículo 3 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, establece que el objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es "organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada".

Es decir, que el Sistema de Consejos de Desarrollo tiene como objeto organizar y coordinar interinstitucionalmente a aquellos sujetos que intervienen en el proceso del desarrollo, propiciando el diálogo a través de la participación ciudadana para la creación



de políticas, planes y proyectos que atiendan las necesidades específicas que son conocidas por la propia población que las padece.

1.2. Principios

Además, de los principios esenciales sobre los que se construye el Sistema de Consejos de Desarrollo que son los de igualdad en dignidad y derechos, equidad y participación ciudadana. El Artículo 2 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala establece una serie de principios de carácter general para su aplicación dentro del marco institucional que son:

- a) El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala.
- b) El fomento a la armonía en las relaciones interculturales.
- c) La optimización de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública.
- d) La constante atención porque se asigne a cada uno de los niveles de la administración pública las funciones que por su complejidad y características pueda realizar mejor que cualquier otro nivel. La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, sin discriminación alguna.



e) La conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena.

f) La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.”

El Sistema de Consejos de Desarrollo es además, regido por los principios de igualdad en dignidad y derechos de todos los actores sociales, los cuales se hacen efectivos en condiciones de oportunidades equitativas de participación dentro de una convivencia pacífica, en el marco de una democracia funcional, efectiva y participativa, en los procesos de toma de decisión en la planificación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo.

1.3. Integración del Sistema de Consejos de Desarrollo

La forma de integración del Sistema de Consejos de Desarrollo está diseñada de manera que logre integrar a todos los sectores de la población, para el efecto está integrado por cinco niveles: nacional, regional y departamental, previstos constitucionalmente en los Artículos 225, 226 y 228; municipal, contenido en el Código Municipal, Decreto Legislativo 58-88; y el comunitario, contemplado en los Acuerdos de Paz, que permite la instauración de un diálogo armonioso dentro de las diferentes culturas y la participación activa de las diversas comunidades para coadyuvar a fortalecer la unidad nacional.



1.3.1. Nivel nacional

Este nivel está conformado con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, el cual tiene a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial. Además, es una instancia responsable de organizar y coordinar la administración pública y facilitar el proceso de descentralización.

1.3.2. Nivel regional

Este nivel está conformado con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural. Según el Artículo 226 de la Constitución Política de la República de Guatemala, cada región del país, la Región Metropolitana, Región Norte, Región Nororiente, Región Suroriente, Región Central, Región Suroccidente, Región Noroccidente y Región Petén, deben contar con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y por los representantes de las entidades públicas y privadas.

1.3.3. Nivel departamental

Este nivel está conformado por los Consejos Departamentales de Desarrollo, los cuales son presididos por los gobernadores de cada departamento y se integra con los alcaldes



de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.

1.3.4. Nivel municipal

Este nivel está conformado por los Consejos Municipales de Desarrollo, constituidos por el Concejo Municipal, y son el ente coordinador de participación a nivel municipal, están conformados por los alcaldes municipales y otros representantes de la sociedad política y civil.

El Código Municipal, en su Artículo 22 establece: "... el Concejo Municipal podrá dividir el municipio en distintas formas de ordenamiento territorial internas, observando, en todo caso, las normas de urbanismo y desarrollo urbano y rural establecidas en el municipio, los principios de desconcentración y descentralización local...", es decir que el Concejo Municipal le corresponde definir las formas de ordenamiento territorial municipal establecidas, como cabecera municipal, aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microrregión, finca y las formas propias de ordenamiento territorial de los pueblos indígenas.

Además, tomando en cuenta que el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, los Consejos Municipales de Desarrollo están facultados para formular y



ejecutar planes de ordenamiento territorial y desarrollo integral de cada municipio, a través de la emisión de la normativa correspondiente.

1.3.5. Nivel comunitario

Este nivel, a través de los Consejos Comunitarios de Desarrollo tiene por objeto que los miembros de la comunidad interesados en promover y llevar a cabo políticas participativas, se reúnan para identificar y priorizar los proyectos, planes y programas en beneficio de su comunidad.

La participación ciudadana, como política pública que se abrió paso con los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, los cuales aportaron un marco político general de respaldo al proceso de descentralización y la participación ciudadana en materia de planificación del desarrollo, es un elemento esencial para la descentralización de la administración pública, en el entendido que la propia comunidad que conoce plenamente sus necesidades pueda aportar propositivamente al proceso de desarrollo a través de soluciones viables.

1.4. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural pertenece al Sistema de Consejos de Desarrollo, el cual es el medio principal de participación ciudadana, principalmente de la población maya, garífuna, xinca y mestiza, en la gestión pública para llevar a cabo el



proceso de planificación democrática de desarrollo, sin exclusión, considerando como promotor el principio de unidad nacional, siendo que Guatemala es un país multiétnico, pluricultural y multilingüe.

El Artículo 25 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, lo define de la siguiente manera: "... es la instancia superior y constituye el órgano máximo y representativo del Sistema de Consejos de Desarrollo."

Su objetivo es organizar y coordinar la administración pública, mediante la formulación de políticas de desarrollo, programas y proyectos para impulsar la descentralización y la coordinación interinstitucional, pública y privada, las cuales deben estar alineadas a la política de gobierno, es decir al Plan Nacional.

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural constituye el ente coordinador a nivel nacional que se encarga de la formulación de políticas públicas de desarrollo urbano y rural, y de ordenamiento territorial.

La forma en que lo lleva a cabo principalmente consiste en promover la descentralización a través de la organización y participación efectiva de la población; apoyar el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo; desarrollar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo sectoriales; promover políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones, en todos los niveles;



y difundir la concientización respecto de la equidad de género, y la identidad y derecho de los pueblos indígenas.

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural es de creación constitucional, y si bien a lo largo de los años sus políticas han sido formuladas sobre un amplio abanico de necesidades sociales, políticas y económicas, su mandato constitucional le confiere funciones sobre el ordenamiento territorial, que también constituye una parte esencial en el desarrollo integral de la población urbana y rural.

La competencia del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural no se limita únicamente a la formulación de políticas públicas de ordenamiento territorial, sino también a gestión de procesos que permitan el acceso a una vivienda digna. Su intervención en esta materia es permitida desde del Consejo Nacional para la Vivienda, del que forma parte, cuyas atribuciones son la de proponer, concertar y dar seguimiento a las políticas, estrategias y planes, así como impulsar iniciativas en cuanto a la ejecución de programas, proyectos y acciones de los desarrollos habitacionales y su ordenamiento territorial.

1.4.1. Integración

La Ley prevé una amplia participación de la población guatemalteca, al involucrar en el proceso de desarrollo a todos los sectores que conforman la nación, dicho hecho se



puede evidenciar en la forma que lo establece el Artículo 5 al determinar que: "El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural se integra así:

- a) El Presidente de la República, quien lo coordina;
- b) Un alcalde en representación de las Corporaciones Municipales de cada una de las regiones;
- c) El Ministro de Finanzas Públicas y los ministros de Estado que el Presidente de la República designe;
- d) El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;
- e) El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia;
- f) Los Coordinadores de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural;
- g) Cuatro representantes de los pueblos maya, uno del xinca y uno del garífuna;
- h) Un representante de las organizaciones cooperativas;



- i) Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores de la manufactura y los servicios;
- j) Dos representantes de las organizaciones campesinas;
- k) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales;
- l) Un representante de las organizaciones de trabajadores;
- m) Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo;
- n) Dos representantes de las organizaciones de mujeres;
- o) Un representante de la Secretaría Presidencial de la Mujer;
- p) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y,
- q) Un representante de las universidades privadas del país".

Con ello se puede notar que las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones del sector privado, las cooperativas, los pueblos indígenas, las universidades y las



organizaciones de trabajadores, campesinos y mujeres están representados en los niveles nacional, regional y departamental. Mientras que las dependencias gubernamentales integran los niveles nacional, regional, departamental y municipal; con el fin de que la coordinación y organización de la administración pública sea más efectiva y consecuentemente, que los recursos del Estado sean utilizados de manera más eficiente y eficaz.

Además, la participación permanente de los Consejos de Desarrollo permite que estos niveles se constituyan elementos importantes para la descentralización de la administración pública y la democracia.

1.4.3. Funciones

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece una serie de funciones que este Consejo debe cumplir de acuerdo a su mandato constitucional, es necesario traer a colación que la principal función que le confiere es vinculada al desarrollo urbano y rural y al ordenamiento territorial. De acuerdo a lo que establece el Artículo 6 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, sus funciones son las siguientes:

a) Formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial.

b) Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional.



c) Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, en especial de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y velar por el cumplimiento de sus cometidos.

d) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la Nación.

e) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales y enviarlos al Organismo Ejecutivo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación.

f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Presidencia del Organismo Ejecutivo o a las entidades responsables.

g) Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer a la Presidencia de la República, sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos y sociales priorizados por los Consejos Regionales y Departamentales de



Desarrollo Urbano y Rural y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública.

h) Proponer a la Presidencia de la República, la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre las regiones y los departamentos, con base en las propuestas de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y Consejos Departamentales de Desarrollo.

i) Conocer e informar a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.”

Al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, se le asigna, a través de la ley y su reglamento, múltiples funciones en abarcan tanto temas de desarrollo como de fiscalización y participación activa de la mujer en la toma de decisiones. Empero es necesario remitirse a su mandato constitucional en el Artículo 225 que prioriza su función en cuanto a la creación de políticas públicas que gestionen el desarrollo urbano y rural y el ordenamiento territorial.



CAPÍTULO II

2. El Derecho urbanístico

Para considerar una definición de derecho urbanístico, es necesario traer a colación otros conceptos con los que usualmente suele confundirse o mezclarse; son los conceptos de urbanización y urbanismo. La urbanización es considerada según Jean Gottmann, citado por Fernando de Terán, como "el proceso económico y social, político y cultural, que conduce a la humanidad hacia formas nuevas de civilización, formas cada vez más urbanas, es decir, no agrícolas, y que reposan sobre formaciones de elevada densidad y sobre ocupaciones divorciadas del trabajo de la tierra"¹. Mientras que el urbanismo según Galvis Gaitán es "el arte de construir ciudades y los medios para conseguirlo"².

2.1. Definición

El profesor colombiano Jaime Vidal Perdomo, citado por Fernando Galvis Gaitán considera que el derecho urbanístico está "relacionado con la regulación y crecimiento de las ciudades. El estudio de las autoridades que expiden esas normas y las controlan, la coordinación entre las nacionales y las locales de cada ciudad, la manera como los preceptos jurídicos inciden en el derecho de propiedad y en la iniciativa privada, así como en los mecanismos financieros para el desarrollo de los programas urbanos, se suelen

¹ **Ciudad y Urbanización en el Mundo Actual**. Pág. 117.

² **Manual de Derecho Urbanístico**. Pág. 2.



indicar como temas o preocupaciones de esa disciplina, de reciente publicación llamada "derecho urbanístico".³

Así también Mauricio Rengifo, citado por Galvis Gaitán considera que "el derecho urbano es un conjunto de normas de planificación, gestión y control mediante las cuales se ordena el territorio de las ciudades con el propósito de generar seguridad, salubridad y bienestar a sus habitantes y promover la realización efectiva de sus derechos, en el marco del desarrollo sostenible y la participación democrática. Sin duda, esta definición no es meramente descriptiva. Si lo fuera, tan solo conservaría la primera parte, es decir, aquel conjunto de normas de planificación, gestión y control mediante las cuales se ordena el territorio de las ciudades. Sin embargo, la definición es también normativa, en la medida en que nos presenta una serie de metas sin las cuales el derecho urbano perdería toda su relevancia..."⁴

El derecho urbanístico se puede entender como "el conjunto de normas jurídicas, cuyo objeto consiste en regular las conductas humanas que inciden en el funcionamiento de las ciudades, para la adecuada organización de su territorio y la correcta operación de sus servicios públicos, con el fin de otorgar a sus moradores el hábitat requerido por la dignidad humana."⁵ Es decir, que el derecho urbanístico involucra más allá de aspectos meramente físicos, pues constituye una herramienta sobre la cual se construye el escenario para que los habitantes de una ciudad se desarrollen dignamente.

³ **Íbid.** Pág. 68.

⁴ **Íbid.**

⁵ Fernández Ruíz, Jorge. **Derecho Urbano en México, Administración Federal.** Pág. 37.



El derecho urbanístico, también conocido como el Derecho a la Ciudad, es entonces el conjunto de normas, principios y doctrinas que ordenan y regulan el territorio de las ciudades, promueven el desarrollo integral y sostenible de la población y la participación ciudadana, tomando en cuenta el principio constitucional que el interés público prevalece sobre el interés particular, aún si esto implica limitar la propiedad pues su principal objetivo es el bien común.

2.2. Importancia

Tomando en cuenta que en Guatemala existe una población total de 16,346,950 (según censo poblacional realizado por el Instituto Nacional de Estadística, hasta el año 2018), de la cual el 60,6% corresponde al área rural y el 39,4% al área urbana, y que actualmente en el departamento de Guatemala existen 399 asentamientos precarios urbanos, según estudios realizados por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). De esos 399 asentamientos precarios urbanos, 157 corresponden al municipio de Guatemala, lo que revela la importancia del derecho urbano en las políticas públicas, puesto que la precariedad que se menciona quebranta los derechos humanos de los habitantes y su derecho a la ciudad.

El derecho urbano brinda soluciones que responden a las causas de migración, al desempleo, al subdesarrollo y a la carencia de vivienda en Guatemala, por mencionar algunos problemas de la actualidad. Las personas migran generalmente del interior de la República a la ciudad capital con el propósito de encontrar mejores oportunidades y,



cuando esto no es posible migran a otros países para lograr su desarrollo y superación, e incluso en muchos casos migran como una forma de supervivencia.

Por otra parte, la ciudad de Guatemala es actualmente la metrópoli más grande de Centroamérica, y tomando en cuenta que actualmente en Guatemala se estima que por cada 100 personas que viven en el área rural, 94 viven en el área urbana, es decir que la relación de urbanidad es del 94.1 %, lo que refleja la necesidad de replantear lo urbano.

Por una parte la gente del interior del país migra a la ciudad en busca de mejores oportunidades, la mayoría de ellos son de escasos recursos. Y por otro lado nos encontramos con una ciudad desordenada, con zonas marginadas, contaminación, delincuencia, carencia de vivienda o viviendas en lugares de alto riesgo y trabajo informal.

El derecho urbanístico plantea la necesidad del ordenamiento territorial, el inteligente y eficiente uso del suelo para dotar al habitante de los elementos mínimos que necesita para superarse y desarrollarse integralmente. Y esa relación entre el ámbito urbano o todo aquello que es externo y su desarrollo interno e integral como individuo, aunque pareciera que solo influye de una manera indirecta, al profundizar más en esta materia quedará evidenciado que el ámbito externo o el contexto en que se desarrolla un individuo es de gran importancia y va a repercutir en gran manera en su desarrollo como persona.

Partiendo del principio que toda persona humana tiene dignidad por el hecho de serlo, se puede también afirmar que esa dignidad le debe permitir tener acceso a una vivienda de igual manera digna.



Es por ello también que no se puede separar lo urbano de la función estatal, pues de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala es deber del Estado garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el **desarrollo integral de la persona**. Y que es obligación del Estado fomentar con prioridad la construcción de viviendas populares mediante sistemas de financiamiento adecuados con el fin que el mayor número de familias guatemaltecas gocen en propiedad.

Asimismo, en La Ley de Vivienda, Decreto 9-2012 del Congreso de la República de Guatemala, en su Artículo 7 literal w) establece: "**Vivienda digna, adecuada y saludable**: es aquella que funciona como espacio de refugio seguro y agente de salud para garantizar la apropiada calidad de vida a sus habitantes, protegiéndolos de la intemperie y cubriendo satisfactoriamente sus necesidades básicas...".

Además, no debemos perder de vista que "El uso racional de la tierra genera calidad de vida y permite proteger a las generaciones futuras. Conceptualmente se ha considerado que la "calidad de vida" está compuesto de dos valores o principios que deben darse conjuntamente. Se refiere al desarrollo económico y social y al medio ambiente. Desde la perspectiva del individuo, la calidad de vida se plantea como la posibilidad de pleno desarrollo y la satisfacción debida del individuo.

Como meta del desarrollo socioeconómico, la calidad de vida no es una simple maximización cuantitativa de necesidades ni tampoco una injerencia fuerte en el medio ambiente que permita cumplir con los patronos de consumo. En el medio urbano, supone



un equilibrio dinámico entre el hombre y el medio ambiente y así, cualquier disfunción en este que rompa ese equilibrio deteriora las condiciones de vida y disminuye su calidad.

Por lo tanto, la expansión de las ciudades y la calidad de vida en el medio urbano van de la mano con las transformaciones negativas del medio ambiente, en tanto son problemas claramente inseparables e intrínsecamente unidos”.⁶

2.3. Principios

Como en cualquier otra área del derecho, los principios son esos lineamientos o directrices que sirven de parámetros legales o doctrinarios que encaminan hacia correcta aplicación de las normas contenidas en la legislación vigente de una materia específica.

El derecho urbanístico, siendo que dentro de la gran división del derecho, se encasilla dentro del derecho público, le son aplicables de manera general los principios generales del derecho. Empero es necesario señalar los principios especiales de esta nueva rama que se deriva del derecho administrativo, para lo cual se ha decidido seleccionar los que proponen los abogados españoles especialistas en derecho urbano Fernando Cacho y Sofía Cabedo⁷ que tienen como objetivo presidir la ordenación normativa, el planeamiento, la gestión, el uso del suelo, la edificación y la disciplina urbanística; y que

⁶ Calvo Murillo, Virgilio. **El Derecho Urbanístico: Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible**. Pág. 72.

⁷ **Principios generales del derecho urbanístico. Inmueble: Revista del sector inmobiliario, ISSN 2335-5573, N° 180. c.f. Págs. 10-15.**



a su vez se considera que serán de gran utilidad para el estudio y aplicabilidad en el caso guatemalteco, y entre los que destacan los siguientes:

2.3.1. El urbanismo es una función pública

El urbanismo y el proceso de urbanización es una actividad que el Estado debe promover, ya que la inactividad por parte del Estado afecta directamente a un grupo poblacional que ya se encuentra asentado en las ciudades urbanas y a otros que emigran en busca de mejores medios de subsistencia.

El contenido del derecho urbanístico abarca, además, derechos de tercera generación, como el medio ambiente y equilibrio ecológico.

Es decir, que el derecho urbanístico regula una serie de derechos humanos, de los cuales el Estado se obliga a brindar protección. Tales protecciones están establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, en los Artículos 61, 67, 97 y 225. El mandato constitucional remite el control o ejecución de dicha función protectora a instituciones y organismos del Estado, todo ello con el fin de garantizar la utilización del suelo en consonancia con el principio que el interés general prevalece sobre el interés particular, a través de la aplicación de las reglas del Derecho Administrativo.

El derecho urbano es también una función pública en virtud que corresponde su aplicación a los servidores públicos: alcaldes, concejales y otros servidores públicos.



2.4.2. El derecho a la propiedad presenta una función social de la propiedad y carácter estatutario

Este principio es muy controversial en el sentido que el derecho de propiedad regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Civil, ha sido considerado de una manera absoluta e individualista. Sin embargo, en el derecho urbanístico, la propiedad es entendida como una función social, es decir que para llevar a cabo el fin de toda la administración pública que es el bien común, debe preservarse el interés general en beneficio de la colectividad.

2.4.3. La ley se remite a los instrumentos de planeamiento

Este principio establece que la ley propiamente dicha puede no desarrollar en su cuerpo normativo el contenido de un plan de ordenamiento territorial, empero lo remite al instrumento establecido por el ente rector, ya sea a través de la formulación de políticas, planes y proyectos sin que por ello se vulnere el principio de legalidad.

En el caso del municipio de Guatemala se ejemplifica la aplicación de este principio, pues el Artículo 235 constitucional faculta al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural a la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial. Es decir, que la función del Consejo es exclusiva para la creación de políticas públicas. Mientras que al municipio, según el Artículo 253 constitucional, le corresponde atender el ordenamiento territorial de su jurisdicción, para el efecto emitirá las ordenanzas



y reglamentos respectivos. Tal es el caso del actual Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Guatemala, el cual está contenido en el Reglamento del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT), Acuerdo Municipal número COM-030-08.

Asimismo, el Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, en su Artículo 22 establece: "**División territorial.** Cuando convenga a los intereses del desarrollo y administración municipal, o a solicitud de los vecinos, el Concejo Municipal podrá dividir el municipio en distintas formas de ordenamiento territorial internas, observando, en todo caso, las normas de urbanismo y desarrollo urbano y rural establecidas en el municipio..." , por lo que en la ciudad de Guatemala existe el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que se define como: "... un cuerpo normativo básico de planificación y regulación urbana conformada por normas técnicas, legales y administrativas que la Municipalidad de Guatemala establece para regular y orientar el desarrollo de su territorio."⁸

2.4.4. El urbanismo es una competencia principalmente de carácter municipal

En el caso de Guatemala, esta facultad está prácticamente delegada a dos órganos que son el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y el Gobierno Municipal. Pues a ambos órganos se les encomienda la función pública en cuanto al ordenamiento territorial. El Artículo 225 constitucional faculta al Consejo a crear políticas de desarrollo

⁸ Municipalidad de Guatemala. **Guía de Aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial.** Pág. 6.



urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial, mientras que en el Artículo 253 establece que el Gobierno Municipal entre sus funciones está la de "... Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios"; de ahí la importancia de que el trabajo se realice de forma interinstitucional.

2.4.5. La actividad urbanística de las administraciones públicas no genera "per se" un derecho de indemnización

Este principio implica que para que el individuo que resulte afectado por la toma de una decisión por parte del Estado en beneficio de una colectividad, tiene derecho a indemnización solamente si ha cumplido con patrimonializar su derecho. Con el entendido que para que esto ocurra deberá agotarse el procedimiento administrativo establecido en la ley. Es decir, a través de la declaración de utilidad y necesidad pública o interés social, que le corresponde al Congreso de la República, de conformidad con lo establecido en el Artículo 2 de la Ley de Expropiación, Decreto Número 529 del Congreso de la República de Guatemala.

2.4.6. La distribución equitativa de los beneficios y las cargas del planeamiento

Como se ha indicado anteriormente, el proceso de urbanización requiere de un trabajo interinstitucional, en el que tanto organizaciones gubernamentales, estatales, públicas y privadas unan sus esfuerzos conjuntamente con las organizaciones comunitarias para



poder llevar a cabo los planes de desarrollo urbano y rural y de ordenamiento territorial.

Es decir que exista una distribución equitativa de la carga que conlleva la planeación entre los sujetos que se han de beneficiar de ella. Lo que compromete a los propietarios a contribuir con las cesiones urbanísticas con el objeto de recibir el beneficio correspondiente a los derechos que han aportado.

2.4.7. La participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas generadas por la actuación de los poderes públicos

Para poder dar marcha y continuar los proyectos de ordenamiento territorial es necesario que las Municipalidades cuenten con los recursos necesarios. Este principio busca crear un balance entre impedir que los beneficios del terreno con aptitudes jurídicas para ser urbanizado, edificado y revalorizado queden únicamente en manos del propietario que resulta beneficiado, y la no limitación del derecho de propiedad. A modo que resulte una ganancia en beneficio tanto del propietario que realiza la cesión gratuita u obligatoria, como del ente rector que está a cargo del proyecto de urbanización.

2.4.8. La participación ciudadana en el procedimiento urbanístico

Uno de los principios en común establecidos en la Ley General de Descentralización, Ley de Vivienda, Ley del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y del Plan Nacional es la participación ciudadana. Este principio permite que la población pueda tener parte directa en todo el proceso de formulación, ejecución, administración y fiscalización de



programas y proyectos habitacionales, de desarrollo urbano y rural y de ordenamiento territorial.

2.4.9. El desarrollo sostenible del suelo

El principio de desarrollo sostenible del suelo exige que las normas urbanísticas garanticen la protección del medio ambiente, equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible, bajo la preservación de los recursos naturales.

2.5. Características

Según el autor Galvis Gaitán⁹, el derecho urbano o urbanístico tiene las siguientes características:

2.5.1. Prevalece el interés general

“En el derecho urbanístico prevalece el interés general sobre el particular, por lo que este debe ceder ante el derecho a la ciudad. En consecuencia, la propiedad es una función social y ecológica”¹⁰; es decir que en el derecho urbanístico, la propiedad es susceptible de ser limitada en beneficio de una colectividad. Como consecuencia, se crean planes, proyectos y políticas de desarrollo rural y urbano y de ordenamiento territorial; se

⁹ Opus. c.f. Págs. 85-87.

¹⁰ *Ibid.* Pág. 85.



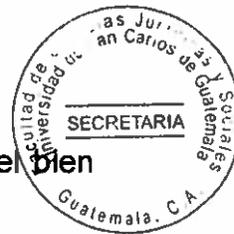
zonifican las ciudades y se clasifican los usos del suelo; se conceden licencias para llevar a cabo dichos planeamientos para la realización de construcción, demolición y urbanización que implica, y como resultado se favorece la vivienda popular.

2.5.2. Un derecho nuevo

El derecho urbanístico se categoriza dentro de la división general del derecho, dentro del derecho público; pues se deriva del derecho administrativo, el cual por sí mismo es caracterizado por ser un derecho relativamente nuevo. El derecho urbanístico es un derecho de reciente surgimiento en el mundo moderno occidental y especialmente en Guatemala, ya que aún se comienza a vislumbrar la importancia de tal derecho; pues a pesar que siempre han existido leyes que regulan en cuanto al uso del suelo y la propiedad, este se había considerado como parte del derecho civil. Sin embargo, en la actualidad en varios países de Latinoamérica se ha empezado a regular como un derecho que tiene sus propios principios, características y así también sus propias normas.

2.5.3. Mantiene relaciones con otras ramas del derecho

El derecho urbanístico no solamente forma parte del derecho administrativo, como generalmente se piensa, sino que tiene estrecha relación con otras ramas del derecho como con el derecho constitucional, civil, comercial, e incluso con el derecho penal. Guarda relación con el derecho administrativo, porque en ese derecho se regula la función pública, los órganos administrativos, los procesos para la creación de planes,



leyes y demás; y comparte el fin primordial del Estado que es la realización del bien común.

Tiene especial relación con el derecho constitucional ya que es en la carta magna donde se fundamenta los derechos inherentes a la persona humana, además, en el caso de Guatemala, existe un órgano administrativo que es el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, que aunque está estructurado conforme a las normas contenidas en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, fue creado a través de la Constitución Política de la República de Guatemala.

También tiene relación con el derecho civil, pues en este se regula la propiedad y sus limitaciones. Con el derecho penal, porque existen delitos contra el medio ambiente, lo cual también es parte del contenido del derecho urbano.

2.5.4. Partes intervinientes

Las partes que intervienen en el derecho urbanístico son: 1. Los propietarios o habitantes de las ciudades; 2. Las constructoras y; 3. Los servidores públicos.

Es difícil conciliar los intereses de los intervinientes, ya que regularmente sus intereses son opuestos. Como lo señala Galvis Gaitán: "...Es difícil poner de acuerdo la función pública del urbanismo, la función social de la propiedad y el interés público con los intereses particulares, que buscan, por lo general, la obtención máxima de ganancias.



Hacer concordar intereses opuestos será siempre muy complicado, ya que con frecuencia predominará el dinero y la corrupción sobre los intereses generales...¹¹, por lo que es importante la cooperación interinstitucional y la participación ciudadana en el proceso de urbanización para lograr que todas las partes que intervienen no solamente compartan las cargas que conlleva el proceso sino que todos obtengan un beneficio ecuánime.

2.5.5. Es una función pública

El derecho urbanístico es una función pública debido a que la propia ley arroja tal función a determinados órganos estatales, a quienes se les encomienda la formulación de políticas, planes y proyectos de ordenamiento territorial, medio ambientales y protección del patrimonio cultural.

2.5.6. Aplicación del derecho urbanístico

La aplicación del derecho urbanístico le corresponde a los servidores públicos, en virtud que su función está supeditada al beneficio de la población en general y no a un lucro personal. Por lo que los alcaldes, concejales, gobernadores departamentales, integrantes de los distintos consejos de desarrollo deben velar porque el derecho urbanístico sea aplicado para el interés general de toda la población.

¹¹ *Íbid.* Pág. 86.



2.5.7. Instrumentos

El principal instrumento del derecho urbanístico es la planeación territorial, a través de los planes de ordenamiento territorial. En el municipio de Guatemala, actualmente, se encuentra vigente el Plan de Ordenamiento Territorial, el cual fue aprobado el 13 de octubre del 2008, mediante Acuerdo Municipal número COM-030-08. Dicha disposición establece que el ordenamiento territorial es una función pública del Municipio de Guatemala y su fin es 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.

También se encuentra vigente el Plan Nacional conocido como Plan *K'atun* Nuestra Guatemala 2032, que tiene como fin propiciar el desarrollo integral urbano y rural de toda la población en un plan que se desarrolla a corto, mediano y largo plazo.

Otros instrumentos dentro del derecho administrativo que le son aplicables al derecho urbanístico son las licencias, la propiedad horizontal, la vivienda popular, la expropiación, los bancos de tierras y las concesiones.



CAPÍTULO III

3.1. Derecho urbanístico comparado

La dinámica de crecimiento demográfico en las ciudades de Latinoamérica obedece a múltiples factores, económicos, sociales, culturales y geográficos. Lo que ha llevado a los gobiernos a propiciar medidas que contengan este crecimiento desmedido de las ciudades provocando el caos. Por ello las normas del derecho urbanístico delimitan estos aspectos generados por el crecimiento demográfico, proponiendo la función del ordenamiento territorial como principal objetivo, de ahí que la tenencia del suelo, la vivienda y la urbanización están intrínsecamente ligados con el desarrollo humano.

El problema del crecimiento de las ciudades no es algo nuevo, desde épocas más antiguas se ha tenido que crear disposiciones legales y reglamentar el uso del suelo para evitar el descontrol en el territorio.

Algunas legislaciones han avanzado más que otras en el tema de urbanización, y en países del tercer mundo como Guatemala a penas se empieza a vislumbrar nociones del derecho urbanístico; por lo que es necesario hacer un estudio comparativo del sistema legal guatemalteco con el de otros países, tanto latinoamericanos como del continente europeo que han logrado institucionalizar los objetivos que este derecho ofrece, con el propósito de determinar los alcances que puede tener en nuestro sistema, en aras del posible establecimiento de principios jurídicos inspirados en los resultados obtenidos por medio de las legislaciones de otros países.



3.1.1. Derecho urbanístico en España

La estructura jurídica de la regulación del suelo urbano y urbanizable en España se basa en el planeamiento urbanístico a través de un plan de ordenamiento urbano, de programas relacionados con la política urbanística, los planes de sectorización, planes parciales y planes especiales, de la gestión urbanística, de las expropiaciones, de la disciplina urbanística y su diferenciación con el urbanismo y del registro de la propiedad.

El planeamiento urbanístico es sin duda alguna, el elemento primordial de la urbanización, Fernando López citado por Galvis Gaitán afirma al respecto que “sin planes que lleven a cabo la política urbanística en las diferentes ciudades no hay verdadero urbanismo, aunque existan algunos fenómenos urbanos regulados directamente en la legislación urbanística”¹²

El plan general por su parte, es el principal instrumento de ordenación integral de los municipios; establece la estructura general de la ordenación urbanística con el fin de que esta sea uniforme.

La Constitución Española no contempla una definición explícita de ordenamiento territorial, pues, como señala Emilio Pajares Montolío, citado por Miguel Etinger de Araujo “más que un modelo, en la Constitución se establece un proceso, fijando las reglas para acceder al autogobierno, pero sin perfilar enteramente cuál es su contenido”¹³

¹² Galvis Gaitán, Fernando. **Op, cit.** Pág. 92-93.

¹³ De Araujo Junior, Miguel Etinger. **Las competencias urbanísticas y la planificación metropolitana en el Estado autonómico español y en el federalismo brasileño.** Pág. 882.



La organización territorial del reino de España está compuesto por: el Estado; comunidades autónomas; provincias; y municipios.

De acuerdo al Artículo 148.1 numeral 3 de la Constitución Española, el ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda son competencia de las comunidades autónomas, pues la misma Constitución le otorga autonomía a los municipios y personalidad jurídica propia.

Algunas disposiciones contenidas en la Constitución Española (Artículo 149.1, numeral 1 al 18, 20, 21, 23, 24 y 28) atribuyen al Estado las prerrogativas para la regulación del suelo y su uso de manera general. Es importante tomar en cuenta que el ejercicio regular del Estado en materia de urbanismo y de ordenamiento territorial ha sido construido significativamente con los fallos del Tribunal Constitucional, pues éstos pueden asignar responsabilidades a las comunidades autónomas.

Sin embargo, se concluye que la actividad urbanística es competencia específica de las comunidades autónomas, Según Ricardo Estévez Goytre, citado por Miguel de Araujo, en la sentencia del 20 de marzo de 1997 el Tribunal Constitucional “niega al Estado toda posibilidad de regular – ni siquiera con carácter supletorio – las materias que, como la urbanística, son de la competencia exclusiva de las comunidades autónomas”.¹⁴

En el marco legal español se contempla la Ley de Suelo, contenido en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio de 2008, por medio del cual fue aprobado el Texto

¹⁴ *Íbid.* Pág. 893.



Refundido de la Ley del Suelo, que representa una influencia de forma general para la actividad urbanística desempeñada por las comunidades autónomas. También se ha incorporado la figura del bloque de constitucionalidad diseñado por el Tribunal Constitucional respecto a los límites a las potestades legislativas estatales.

También la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LR-BRL, Ley 7/1985, del 2 de abril de 1985), en la cual se prevé la posibilidad de que las comunidades autónomas dentro de su competencia territorial creen comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios para gestionar intereses comunes, así como áreas metropolitanas que demandan una planificación en conjunto.

En cuanto a las consecuencias jurídicas de las infracciones urbanísticas en España, pueden ir desde responsabilidad administrativa, por medio de las multas, que son la sanción típica de la infracción urbanística, es decir, la sanción pecuniaria; y responsabilidad penal, pues en el Código Penal español, en su Artículo 319.2 se establece el delito de construcción no autorizada; que castiga a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una edificación no autorizable en el suelo no urbanizable.

3.1.2. Derecho urbanístico en Francia

El derecho y el urbanismo siempre se habían visto de manera separada. Fue hasta después de la segunda guerra mundial con la reconstrucción y el crecimiento urbano con



que surge la necesidad de una política urbanística de acorde a las circunstancias y de un sistema jurídico afín.

En la actualidad, en Francia existen reglas de urbanismo de carácter general, local y especial.

Las reglas locales delimitan los principios del ordenamiento territorial y del urbanismo en relación a las zonas de montaña, al litoral marítimo y lacustre, y a zonas de mucho ruido. También reglamentan el derecho de construir a través de una figura llamada techo legal de densidad, que limita de cierto modo el derecho de construcción a una superficie de ciertos metros cuadrados de suelo.

En cuanto a la planificación urbana, las reglas locales de urbanismo se basan en la planificación urbana comprendida por los esquemas directores y planes de ocupación de suelos. De acuerdo con la ley francesa, señala Galvis Gaitán, citando a Morand Deviller, "el esquema director fija las orientaciones generales de la ordenación de los territorios interesados, teniendo en cuenta el equilibrio que conviene preservar entre la extensión urbana, el ejercicio de las actividades agrícolas, otras actividades económicas y la preservación de los paisajes naturales o urbanos. Los esquemas determinan la destinación general de los suelos, la naturaleza y el trazado de los grandes equipos de infraestructura..."¹⁵

¹⁵ Galvis Gaitán, Fernando. *Op, cit.* Pág. 101.



Los planes de ocupación del suelo se conciben como complementarios de los esquemas directores, son los principales instrumentos de la planificación urbana, pues fijan las reglas generales y las prohibiciones para construir.

Las reglas especiales del urbanismo en Francia se aplican a casos particulares, o con un objeto determinado. Constituyen las reglas mínimas del urbanismo y determinan los espacios que pueden ser construidos y los que no, la conservación de inmuebles y los inmuebles o parte de ellos cuya demolición, modificación o cualquier forma de alteración está prohibida.

En la dirección del ordenamiento territorial se utilizan estudios de operación financiados y se emplean organismos ordenadores, que son los establecimientos públicos de ordenamiento que se utilizan para grandes operaciones como las de las ciudades nuevas, las sociedades de economía mixta de ordenamiento y las asociaciones urbanas.

Otro indicador para dirigir el ordenamiento territorial es la expropiación y el derecho de preferencia. Al igual que en Guatemala, la expropiación procede por causa de utilidad pública, por ejemplo. El derecho de preferencia como señala Chapuisat citado por Galvis Gaitán "puede ser definido como un derecho de acceso prioritario a la propiedad de un bien"¹⁶; sin que esto signifique la obligación del propietario de vender el inmueble, únicamente se utiliza cuando éste sí busca venderlo.

¹⁶ *Íbid.* Pág. 105.



3.1.3. Derecho urbanístico en Colombia

Colombia es uno de los países en Latinoamérica que ha contemplado los principios y el contenido del derecho urbanístico dentro de su ordenamiento territorial.

Comparte varias similitudes con la legislación guatemalteca en materia de urbanismo, entre las cuales resaltan las siguientes:

- La función del ordenamiento territorial está a cargo de los municipios, según el Artículo 311 de la Constitución de Colombia.
- La expropiación está contemplada en la Constitución colombiana y determina que es una función social, por lo que procede por motivos de utilidad pública o interés social y se puede ser efectiva por la vía judicial o la vía administrativa, según Artículo 58 constitucional, numerales 2 y 3.
- La Constitución colombiana en el Artículo 82 establece el principio que prevalece el interés público sobre el particular. Además, determina que las entidades públicas participen en la plusvalía que genera la actividad urbanística y regulación de la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en pro del bien común.
- Protección de los bienes de uso público que pertenecen a la nación, según Artículo 102 constitucional.



- Los concejos municipales tienen la función de reglamentar los usos del suelo, así como la creación de planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, según Artículo 313 de la Constitución de Colombia.

El derecho de propiedad en Colombia ha sido objeto de discusión en diversos escenarios. Tradicionalmente el derecho de propiedad colombiano establecido en el Artículo 669 del Código Civil incluía, además, del uso y el usufructo del bien, el derecho de disponer arbitrariamente de ese derecho real manifestado en una cosa corporal. La Corte Constitucional en Colombia ha declarado inexecutable dicha arbitrariedad, puesto que en la actualidad, la propiedad tiene una función social y ecológica, por lo que debe velar por el respeto de las políticas ecológicas o ambientales.

Como instrumento directo de la legislación vigente en Colombia sobre el ordenamiento territorial, se desarrolló un Plan Nacional de Desarrollo conocido como Mejoramiento Integral de Barrios, que buscaba mejorar las condiciones de vida de la población en pobreza y pobreza extrema, mediante la renovación de su entorno habitacional de manera interactiva entre el gobierno, el municipio y la participación ciudadana.

3.1.4. Derecho urbanístico en Brasil

Pese a que el avance del derecho urbanístico en el continente americano ha sido prolongado en comparación del continente europeo, y especialmente en Latinoamérica, se puede hacer mención de países como Colombia, Argentina y Brasil donde se han



desarrollado normas concernientes a esta materia y avanzado en cuanto al ordenamiento territorial de sus ciudades.

La Ley Federal brasileña No. 10257 también conocida como Estatuto de la Ciudad, sirve de paradigma para los demás países de América Latina. Establece directrices generales de la política urbana, reglamentando los Artículos 182 y 183 de la Constitución Federal.

Respecto a la política urbana, la Constitución Federal de Brasil establece: "Artículo 182. La política de desarrollo urbano, implementada por el Poder Público municipal, de acuerdo con las directrices generales establecidas por la ley, tiene como objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes.

Párrafo 1. El plan director, aprobado por el Concejo Municipal es obligatorio para las ciudades con más de veinte mil habitantes, además, es el instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana.

Párrafo 2. La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales del ordenamiento de la ciudad previstas en el plan director.

Párrafo 3. Las expropiaciones de bienes inmuebles urbanos se realizarán con una indemnización justa y previa en efectivo.



Párrafo 4. El Poder Público municipal tiene la facultad de, mediante una ley específica para el área incluida en el plan director, en los términos que establezca la ley federal, exigir a los propietarios de los terrenos urbanos no edificados, subutilizados o no utilizados que hagan un uso adecuado de dichos terrenos, de lo contrario se aplicarán las siguientes sanciones sucesivas:

I – parcelación o edificación obligatorios;

II – impuesto predial y territorial urbano progresivo en el tiempo;

III – expropiación que será indemnizada mediante títulos de la deuda pública emitidos después de que sean aprobados por el Senado Federal, los cuales vencerán en un plazo máximo de diez años, en cuotas anuales, iguales y sucesivas, asegurando el valor real de la indemnización y los intereses legales”.

Como se puede observar, la responsabilidad de la política de ordenamiento territorial en Brasil también es conferida al municipio. La ley constitucional remite a los instrumentos de planeamiento al indicar que la propiedad urbana cumple con su función social cuando está apegada al plan director. El derecho urbano brasileño también contempla la expropiación en casos de utilidad pública.

Otro aspecto a destacar en el derecho urbanístico brasileño, es que se contempla una serie de penalizaciones que vienen como consecuencia del quebrantamiento de una



norma del orden urbano, lo que pone en manifiesto la característica del poder coercitivo del Estado.

3.2. Bases constitucionales del derecho urbanístico

La Constitución Política de la República de Guatemala contiene disposiciones que confieren a ciertos órganos del Estado funciones en cuanto a la regulación del territorio. Los principales órganos encargados de esta materia son el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y los Municipios.

En el Artículo 225 constitucional, se le atribuye al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural la función de formular políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial. Mientras que en el Artículo 253, se le asigna al municipio, entre sus distintas funciones, la de atender el ordenamiento territorial de su jurisdicción, función que se amplía en su propia ley.

En el Artículo 1, establece que el fin supremo del Estado de Guatemala es la realización del bien común; eso aunado con el Artículo 44 que establece el principio que el interés social prevalece sobre el interés particular.

En cuanto al tema controversial sobre la propiedad, el Artículo 39 preceptúa: “**Propiedad privada**. Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley.



El Estado garantiza el ejercicio de este derecho y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos.”

Es decir, que toda persona puede disponer libremente de sus bienes pero no a su antojo, sino que siempre debe estar enmarcado en la ley. Además, dicho Artículo refiere al progreso individual y el desarrollo nacional para el **beneficio de todos los guatemaltecos**. Al analizar este Artículo en concordancia con el que establece que prevalece el interés social sobre el particular, deviene el Artículo siguiente constitucional que regula en cuanto a la expropiación, los casos concretos por los que se puede limitar el derecho de propiedad y por motivos de utilidad colectiva, beneficio social o interés público.

Asimismo, en la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789 declara: “La propiedad, derecho sagrado e inviolable, no puede serle quitada a nadie sino cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exige evidentemente, y bajo la condición de una justa y previa indemnización”. Sin embargo, el Estado escasamente interviene en limitar este derecho, pues la propiedad es aún tomada como un derecho absoluto por lo que en Guatemala esta actuación resulta inoperante.

Fernando de Terán señala esta situación en que el Estado liberal se conformaba con aceptar el orden social existente, sin ninguna intervención estatal, pero que en la actualidad es distinto y explica que: “La concepción de la propiedad ha sufrido una honda transformación, con resultados muy visibles en el orden social y político. La expropiación



ha pasado a ser un instrumento positivo que legitima la intromisión del Estado en el derecho de propiedad, en virtud de la necesidad de operar sobre el orden social.

La justificación última de la expropiación hay que buscarla en el doble carácter, individual y social, del derecho de propiedad, poniendo límite dicho carácter social a la propiedad individual, la cual debe ser así conciliada con el bien general, labor que, lógicamente, recae en el Estado".¹⁷

Así también los Artículos 60 y 61 regulan en cuanto a la obligación del Estado de brindar protección al patrimonio cultural; y el Artículo 97 regula sobre la obligación del Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio de propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico con el fin de prevenir la contaminación del ambiente y mantener el equilibrio ecológico. Además, faculta al Estado a crear las normas necesarias para garantizar la adecuada utilización de la tierra.

El Artículo 67 establece la protección especial del Estado a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, el patrimonio familiar y la vivienda popular. Con el fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida. Concatenado con este Artículo, se encuentra el Artículo 105 constitucional que establece que el Estado, a través de las entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento, que permitan

¹⁷ De Terán, Fernando. *Ob, cit.* Pág. 154.



atender los diferentes programas, para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad.

3.3. Bases legales

Aunque la normativa urbanística en Guatemala no está codificada, puesto que el derecho urbano pertenece al derecho administrativo y una de sus características es que no está codificado debido a la abundante legislación existente de normas administrativas; actualmente, existen varias leyes vigentes que regulan contenido de esta materia que bien podrían ser tomadas como parte de la legislación urbanística en Guatemala, y otras que si bien no regulan en su totalidad sobre el tema urbano, son normas que están inmersas en cuerpos legales de otras materias. Por ejemplo el Código Civil, Decreto Ley 106, contiene normas que regulan sobre la propiedad, sus formas y limitaciones.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, en cumplimiento a su mandato constitucional desarrolla normas que regulan sobre el desarrollo urbano y rural y el ordenamiento territorial.

El Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene normas que regulan el ordenamiento territorial, las formas de ordenamiento territorial y la división del territorio.



La Ley de expropiación, Decreto Número 529 del Congreso de la República de Guatemala, regula en cuanto a la expropiación y los casos en que puede ser declarada, los sujetos que pueden instarla, el procedimiento y los casos de reversión.

La Ley de Vivienda, Decreto 9-2012 del Congreso de la República de Guatemala, en su Artículo 1 establece el derecho a una vivienda digna indicando que el objeto de esa ley es "... regular y fomentar las acciones del Estado, desarrollando coherentemente el sector vivienda, sus servicios y equipamiento social. Para ello se establecerán las bases institucionales, técnicas, sociales y financieras, que permitan a la familia guatemalteca el acceso a una vivienda digna, adecuada y saludable, con equipamiento y servicios".

En ese contexto es preciso traer a colación que en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el Estado de Guatemala reconoce la necesidad de llevar a cabo una política de fomento de la construcción de vivienda popular, mediante sistemas de financiamiento adecuados a efecto de que con prioridad el mayor número de familias guatemaltecas la disfruten en propiedad.

Para ello el Estado se compromete a llevar a cabo una articulación con políticas de ordenamiento territorial, planificación urbana y protección ambiental, que permita el acceso de la población en pobreza y pobreza extrema a una vivienda que cuente con los servicios básicos y en condiciones de higiene, salubridad y sostenibilidad ambiental, interrelacionando estas actividades con las municipalidades del país.





CAPÍTULO IV

4. Evaluación de las políticas públicas formuladas por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural en el marco del derecho urbanístico

Establecer las políticas públicas vigentes en materia de urbanismo en Guatemala es de suma importancia para abordar la situación del urbanismo y los temas afines, como el desarrollo integral, sostenibilidad ambiental, derechos humanos, vivienda digna, entre otros. Sin embargo, el objeto de esta investigación consiste en evaluar el cumplimiento del órgano constituido constitucionalmente para generar las políticas públicas desde una perspectiva más puntual, es decir en la aplicación del derecho urbanístico.

Al realizar un análisis desmenuzado del mandato constitucional contenido en el Artículo 225, que confiere al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural la formulación de políticas públicas, se establece que este Consejo tiene a su cargo la formulación de tres políticas principales, que son: 1. Política de desarrollo urbano; 2. Política de desarrollo rural; y, 3. Política de ordenamiento territorial.

4.1. Política Nacional de Desarrollo

La Política Nacional de Desarrollo, es un instrumento estratégico de largo plazo, vigente hasta el año 2032, la cual se encuentra a cargo del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Fue formulada en el año 2014 y aprobada por medio del Punto Resolutivo



CONADUR No. 03-2014, en el que se le instruyó a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -Segeplán- (sic) la elaboración de una política pública que integrara todos los temas de desarrollo, viable para constituirse no solamente como una política de gobierno sino como una política de Estado. Cabe resaltar que esta Política, es la primera política nacional de desarrollo de la que el Estado de Guatemala dispone.

La Política supone reunir en un solo instrumento todas las políticas vigentes y por elaborar, vinculadas con el desarrollo integral, con el propósito de "... contribuir al proceso de modernización del Estado, en función de gestionar y consolidar sus funciones y competencias, en el marco de sus responsabilidades político – jurídicas, respecto de la conducción del desarrollo y garantizar con ello a la ciudadanía, el pleno goce de sus derechos"¹⁸

En ese sentido la Política Nacional de Desarrollo establece que "...constituye el marco de orientación para organizar, ejecutar y evaluar la acciones (sic) del Estado en función del desarrollo, teniendo como referencia el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032".¹⁹

La Política está elaborada en tres apartados, el primero de ellos aborda los antecedentes y estado de situación de las políticas públicas y la planificación del desarrollo; este

¹⁸ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -Segeplán- (sic). **Política Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032**. Pág. 8.

¹⁹ *Íbid*, Pág. 14.



apartado contiene el marco conceptual y normativo, y los principios que la rigen. El segundo apartado contiene el objetivo y las prioridades y directrices para su ejecución.

El tercer apartado lo constituyen las matrices de orientaciones estratégicas vinculadas a los ejes del Plan Nacional de Desarrollo, que posteriormente será abordado.

El Estado de Guatemala presenta debilidades en cuanto a políticas sobre el ordenamiento territorial, especialmente porque no existe una política como tal, sino que está inmersa dentro de la Política Nacional de Desarrollo, que si bien contiene aspectos relacionados con el ordenamiento territorial, no cumple la función que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, así como tampoco se logra concretar los objetivos de los Acuerdos de Paz que dieron fin al conflicto armado interno, especialmente el Acuerdo de Querétaro que establece el sentido de la creación de los Consejos de Desarrollo.

La problemática del ordenamiento territorial es una situación que si bien no debe ser atendida de manera aislada que otras causas del subdesarrollo, es necesario que se le dé la importancia que requiere, ya que la política sienta los fundamentos sobre los cuales se elaboran los planes de ordenamiento territorial.

El trasfondo de lo que se conoce como urbanismo trasciende de algo meramente físico o agradablemente visible, el enfoque del derecho urbano es el desarrollo integral de la persona humana, pues se considera que el contexto donde se desenvuelve un individuo desde que nace hasta su vida adulta afecta directa o indirectamente en su desarrollo humano.



“Algunos autores amplían esta visión y señalan que la planificación territorial tiene una finalidad de corrección de los desequilibrios que se producen por la acción del ser humano y que se expresan en desigualdades en las condiciones económicas, sociales, ambientales y/o culturales de habitantes de diferentes regiones. En la práctica, esta perspectiva se asocia preferentemente con disciplinas como el ordenamiento territorial, relacionada a la necesidad de minimizar los efectos de la intervención humana en el territorio.

La planificación territorial se asocia a materias tales como: la relación urbano–rural; la planificación de cuencas hidrográficas; la planificación de la gestión de riesgos, y aspectos físicos de la planificación, como la infraestructura y localización de las actividades, zonificaciones, entre otros”.²⁰ (La negrita es propia)

Un claro ejemplo de cómo los aspectos materiales o territoriales influyen en el desarrollo personal es el resultado obtenido en el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios en Colombia, donde la mayoría de familias compartían similares precariedades y desventajas que las que sufren familias guatemaltecas: falta de acceso a servicios públicos, desempleo, falta de un transporte adecuado, carencia de una vivienda o una vivienda digna que involucra habitar en una zona de no riesgo, desigualdad, discriminación laboral, social y económica, hacinamiento, delincuencia, pobreza y pobreza extrema, etcétera. Al llevarse a cabo el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, muchas personas fueron impactadas positivamente hasta el punto de comenzar a

²⁰ Sandoval Escudero, Carlos. **Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina**. Pág. 20.

trazarse metas de superación personal que antes veían imposibles, pues su entorno les impedía acceder a mejores oportunidades.

En el marco del respeto y procuración de los derechos humanos es importante colocar a la persona humana como el objeto mismo de toda política de Estado. El marco conceptual de la Política Nacional de Desarrollo señala que dicha política "... coloca en el centro a las personas proponiendo un modelo de desarrollo humano sostenible. Concibe a la persona como la verdadera riqueza de la nación..."²¹

La consolidación de la democracia se hace efectiva únicamente a través de la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además, se requiere que las distintas instancias del Estado incorporen a su quehacer los objetivos establecidos en la Política Nacional de Desarrollo para instaurar una cultura de organización y coordinación interinstitucional.

4.2. Plan Nacional de Desarrollo: *K'atun* Nuestra Guatemala 2032

Derivado del mandato constitucional que faculta al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural para la formulación de políticas que tiendan al desarrollo urbano y rural, y al ordenamiento territorial surge el Plan Nacional de Desarrollo, para poner en marcha la Política Nacional de Desarrollo. Su nombre proviene de la cosmovisión maya, en donde

²¹ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -Segeplán- (sic). **Opus**. Pág. 13.



un *K'atun* correspondía al período de tiempo que concurría el proceso de edificación de una gestión.

“El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, en particular, y el SCDUR, en general, consideran que el Plan Nacional de Desarrollo: *K'atun*, Nuestra Guatemala 2032 constituye la plataforma estratégica para la descentralización y la convergencia social para el desarrollo. Este Plan direcciona, además, la formulación de las políticas públicas, la priorización del gasto y la orientación geográfica y sectorial de la inversión pública y privada”²²

El Plan *K'atun* es el resultado de la unión de los esfuerzos de varias instituciones públicas así como de distintos sectores de la población. Prácticamente el Plan incluye una serie de políticas diseñadas con anterioridad por distintas instituciones en temas de desarrollo, las cuales habían sido formuladas de manera aislada según la entidad rectora y que a través del Plan Nacional han sido integradas y reunidas en un mismo instrumento que se institucionaliza como política de Estado.

El Plan cuenta con cinco ejes prioritarios que dirigen la formulación de todas las políticas públicas, el gasto fiscal, y la orientación geográfica y sectorial de la inversión pública y privada:

²² *Íbid*, Pág. 6.

4.2.1. Guatemala urbana y rural

Este eje constituye la base general de la gestión de la Política Nacional de Desarrollo. Su enfoque primordial está en el desarrollo rural integral, el desarrollo urbano sostenible, el desarrollo territorial resiliente y sostenible; y el desarrollo territorial local. Este eje es fundamental para lograr la ejecución de las acciones estratégicas que permitan la implementación y consolidación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDR) y la Política de Fortalecimiento Municipal, así como la formulación y desarrollo de las políticas de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial.

“Cada una de estas políticas deberá crear y/o consolidar los mecanismos institucionales, políticos, sociales, culturales, económicos y ambientales, que permitan alcanzar una condición de bienestar para la población, por medio de una adecuada gestión territorial, que tome en cuenta la dinámica demográfica de los territorios y desarrolle capacidades de resiliencia local”.²³

4.2.2. Bienestar para la gente

Este eje busca garantizar a las personas el acceso a la protección social universal, con el fin que las personas quienes son actores legítimos de su propio desarrollo integral tengan a su disposición todas las herramientas para poder desarrollar y potencializar sus capacidades. Por lo que las políticas de salud y educación deben estar en armonía con

²³ *Íbid.* Pág. 29.

las prioridades de este y los otros ejes del Plan, de manera que sean integrales sin dejar a un lado las políticas que atiendan los temas relacionados con la vivienda, la ciencia, tecnología y cultura.

De manera que al eliminar las barreras que obstaculizan el desarrollo de ciertos grupos exista una transformación de la población en vulnerabilidad a agentes de cambio y desarrollo sostenible.

4.2.3. Riqueza para todos y todas

El factor económico es el objetivo principal de este eje, con el que se propone asegurar el desarrollo económico en función del bienestar de las personas estableciendo "... las condiciones que dinamicen las actividades económicas productivas actuales y potenciales para generar acceso a fuentes de empleo y autoempleo digno e ingresos que permitan la cobertura de las necesidades de la persona y la familia. Además, generar mecanismos de competitividad que reduzcan la pobreza y desigualdad, aumenten la capacidad de resiliencia e incorporen a más grupos de población a la dinámica económica y a los frutos del desarrollo."²⁴

Es importante reconocer el hecho que la desigualdad económica que existe en la población, corresponde también a una perspectiva social, en la que se le discrimina a una persona por pertenecer a determinadas zonas marginales, se le excluye de los distintos

²⁴ *Íbid.* Pág. 79.

ámbitos en los cuales se pudiera desarrollar debido a su entorno, impidiéndole muchas veces desenvolverse económicamente y poder acceder a mejores oportunidades laborales, pues estas situaciones incluso son determinantes para la obtención de un empleo digno.

Lo que genera un círculo vicioso, la persona se desarrolla en un ámbito excluido socialmente, con condiciones de inequidad frente a los demás y en su búsqueda de desarrollarse y expandirse a otros espacios se le veda este derecho atendiendo a cuestiones sociales, lo que genera más desempleo y por ende delincuencia y subdesarrollo.

4.2.4. Recursos naturales para hoy y para el futuro

Guatemala es un país vulnerable a los impactos de fenómenos naturales, se posiciona en el quinto lugar de países del mundo con mayor riesgo de sufrir desastres naturales, lo que lo cataloga en un país de alto riesgo. El objetivo principal de este eje es proteger y potenciar los recursos naturales en equilibrio con el desarrollo social, cultural, económico y territorial, con el fin que la población sea equiparada con las condiciones de sostenibilidad y resiliencia que permitan resurgir ante una catástrofe, recurriendo a un plan estratégico previsible ante cualquier desastre que considere especialmente a la población de las zonas más vulnerables en todos los factores en que éste pueda contemplarse, tanto de habitabilidad, económico, político y social, sin que el Estado tenga que improvisar ante la situación.



Este eje trata de fortalecer la resiliencia en el país, considerada en este contexto como "... una condición, una cualidad, una propiedad pero, a la vez también, un proceso (de resistencia, de absorción, de adaptación, y de recuperación). Y esa condición es la que se pretende también reconocer no sólo (sic) a las personas o las cosas sino a los sistemas y seres vivos (naturaleza). De ahí la posibilidad de referirnos y adjetivar a la resiliencia como resiliencia "ambiental" o "ecológica" para evocar la capacidad de los ecosistemas (y de las especies) para soportar el cambio, para enfrentarse al cambio anticipando la respuesta al futuro..."²⁵. La resiliencia del medio ambiente constituye uno de los pilares fundamentales del desarrollo nacional.

4.2.5. Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo

Este eje representa una de las necesidades primordiales para llevar a cabo el Plan, ya que si el Estado no es capaz de garantizar los derechos humanos no podrá conducirlos a un desarrollo integral y sostenible.

La Constitución Política de la República de Guatemala reza que el fin de toda la administración pública es el bien común, de tal manera que el Estado se organiza para dicha realización. En otras palabras el Estado nace precisamente para procurar el bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos que lo conforman. Asimismo, la carta magna establece que la persona humana es libre e igual en dignidad y derechos que otros, entonces la cuestión es que si el ser humano es libre e igual en derechos y dignidad

²⁵ Fortes Martín, Antonio. **La Resiliencia Ambiental y el (re)posicionamiento del derecho ante una nueva era sostenible de obligada adaptación al cambio.** Pág. 5.



que otros por qué unos pocos son los que tienen acceso efectivo de derechos mínimos que los equiparen para su desarrollo integral.

Es pues el Estado quien debe proveer a ese sujeto que le llama libre, de un mínimo de garantías sociales que le permitan una calidad de vida digna a su persona y un desarrollo sostenible. De ahí que es fundamental el fortalecimiento de las instituciones del Estado, principalmente del Organismo Ejecutivo, el cual es el actor principal para la implementación de políticas para abordar los problemas nacionales como asuntos públicos, requiriendo de una mayor planificación, seguimiento y evaluación dentro de un marco institucional articulado, sólido, ágil, moderno e incluyente para conducir el desarrollo nacional.

“Este es quizá uno de los mayores desafíos del país, ya que implica la construcción de acuerdos políticos sostenidos entre los diversos actores ciudadanos al respecto de los procesos de modernización y reforma que el Estado requiere para responder a las necesidades e intereses de la población. Implica importantes esfuerzos por construir una cultura política que privilegie el interés colectivo, sin olvidar tomar en consideración los niveles de intensidad que requieren las actuaciones del Estado para cerrar brechas y eliminar las inequidades y disparidades que han caracterizado a Guatemala históricamente. Desde esta perspectiva, toda decisión de reforma del Estado debe estar anclada a la visión del desarrollo nacional.”²⁶

²⁶ *Ibíd.* Pág. 157

4.3. Vinculación de la Política Nacional de Desarrollo con el ordenamiento territorial en el municipio de Guatemala

Como se ha especificado antes, el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo integra todos los sectores de la población, categorizándolos en cinco niveles, entre los cuales se encuentra el nivel municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo. Este nivel constituye un pilar esencial y el principal promotor de la política de ordenamiento territorial a nivel nacional, puesto que cada municipio está representado en este nivel.

“Dado que la relación entre desarrollo humano y territorio requiere enfoques teóricos y metodológicos que articulen una visión estratégica e integral para los procesos de planificación y gestión territorial, en la Guía de planificación para el desarrollo municipal se identificaron tres enfoques de la planificación.

El primero reconoce que las dimensiones sociales, económicas, políticas, ambientales y culturales basadas en un territorio específico tienen a las personas como objetivo y sujeto del desarrollo y, de igual manera, a la relación con su entorno natural.

El segundo, que los procesos de ordenamiento territorial son consecuencia y, a la vez, complementan la lógica prospectiva para modificar las condiciones y dinámicas territoriales a partir de las estrategias y acciones deliberadas de cambio que se plantean en un proceso de planificación (iniciativas de inversión social, económica y física). En todo caso, ambos enfoques aluden al establecimiento de relaciones Estado-sociedad-



territorio con énfasis en el desarrollo humano, la capacidad de resiliencia, la sostenibilidad y la seguridad humana.

Un tercer enfoque se refiere al carácter intersectorial del territorio, que se manifiesta por medio de las políticas nacionales, las acciones de los ministerios sectoriales, la coordinación que facilita el SCDUR, las acciones que permiten aportar integralidad desde las competencias y rectorías propias de cada ámbito y nivel de intervención”²⁷.

La planificación territorial, es la propuesta de ordenación de un territorio, que comprende la previsión de desarrollo y asigna los diferentes usos del suelo, es el principal instrumento del derecho urbanístico, por lo que los planes de ordenamiento territorial formulados por los municipios constituyen proyectos de ejecución basados en una política de ordenamiento territorial integral. Con ello no queda desligada la responsabilidad del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, por el contrario se obliga a trabajar conjuntamente con las municipalidades para la construcción de una ciudad que cumpla con los elementos esenciales de sostenibilidad y desarrollo poblacional y ambiental.

El Plan refiere a la Guía de planificación para el desarrollo municipal, desarrollada por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), que también lo es del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, con el objeto de sentar las bases para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT) basada en las prioridades de país y en los objetivos de desarrollo sostenible.

²⁷ *Ibid.* Pág. 39.



Esto representa que las municipalidades, a través de los Consejos Municipales de Desarrollo "... están obligadas a formular, aprobar, implementar y dar seguimiento a los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de sus municipios, cuyo abordaje práctico debe considerarse como un proceso de diálogo y concertación ciudadana liderado por el gobierno municipal."²⁸

4.3.1. Consejos Municipales de Desarrollo en función de la planificación territorial

La actividad urbanística en Guatemala, se basa en dos características esenciales del derecho urbanístico; la primera, que el urbanismo es una función pública. La segunda, que el urbanismo es una competencia principalmente de carácter municipal.

Los Consejos Municipales de Desarrollo tienen la función de ejecutar a través de planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial, la política urbanística que se encuentra inmersa en el Plan Nacional de Desarrollo. Por lo que su acción u omisión en la creación de planes viables que regulen el uso del suelo en sus municipios, afecta a toda la población.

En ese sentido, Mario Roberto Illescas Aguirre, citado por Matta Consuegra, comenta: "El Urbanismo y el planeamiento urbano son una materia de incumbencia municipal, en efecto, todo lo referente a la gestión y desarrollo urbanístico en sus múltiples aspectos constituye una de sus funciones más propias de la competencia municipal; se trata de un

²⁸ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -Segeplán- (sic). **Guía metodológica para la elaboración del plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial en Guatemala.** Pág. 13.



problema exclusivo, concreto e individualizado de cada localidad que, por lo tanto, solo el municipio es capaz de resolverlo porque es un órgano administrativo que ostenta las facultades necesarias y dispone de los medios más amplios para un efectivo cumplimiento de sus fines y la prestación de sus servicios públicos, tal es el caso del control urbanístico; la propia ley otorga al municipio competencia para la gestión y el desarrollo urbano, pues es el único ente que goza de las facultades de formación y aprobación de planes de ordenación urbana, de la facultad de otorgar en su caso, licencias de construcción, de parcelamiento, etc., conforme el planeamiento aprobado o con los proyectos urbanísticos derivados del plan”²⁹.

Los municipios, a través de los Consejos Municipales de Desarrollo constituyen el ente más importante de la ordenación del territorio, pues sus competencias establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Código Municipal, le atribuyen la obligación de atender el ordenamiento territorial y sus formas; así como la formulación, ejecución y aprobación planes de ordenamiento territorial.

4.3.2. Plan de Ordenamiento Territorial

El Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento básico constituido por las normas técnicas, legales y administrativas establecidas para regular y orientar el desarrollo del municipio dentro de su respectiva jurisdicción.

²⁹ Matta Consuegra, Daniel. **Aspectos fundamentales de carácter técnico, legal y urbanístico del Plan de Ordenamiento Territorial en el municipio de Guatemala.** Pág. 29



“Un plan de ordenamiento territorial debe establecer políticas destinadas a una adecuada organización de las actividades en el espacio respectivo; orientar y condicionar las acciones de los sectores públicos y privados a través de la utilización conveniente de los recursos naturales, medidas económicas eficientes y de instrumentos jurídicos que estimule, exijan o prohíban y, en tal modo delimiten el ejercicio del derecho de propiedad”.³⁰

Mediante Acuerdo Municipal COM-030-08 aprobado por el Concejo Municipal del municipio de Guatemala el 13 de octubre del 2008, se aprobó el Reglamento que contiene el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guatemala. El objeto de dicho plan es promover y orientar el desarrollo integral del municipio, al mismo tiempo que mejora la calidad de vida de sus habitantes a través de la transformación, utilización y ocupación racional y sostenible de su territorio.

Junto con el Plan, existen cinco anexos que forman parte del Acuerdo Municipal; el Mapa del POT, contenido en el Anexo I del Reglamento; las tablas de parámetros normativos, contenidas en el Anexo II; la clasificación de usos del suelo, contenida en el Anexo III; la clasificación de establecimientos abiertos al público, contenida en el Anexo IV; y los esquemas gráficos de interpretación de conceptos técnicos, contenidos en el Anexo V; así como los planes suplementarios que apruebe el Concejo Municipal. Aunado a ello, la creación de la Guía de Aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial, la cual sirve de fuente de interpretación para el Plan.

³⁰ Calvo Murillo, Virgilio. **Ob, cit.** Pág. 21.



Desde el 2008, año en que se aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial a la presente fecha, ha sufrido cinco reformas, contenidas en los Acuerdos COM-42-2011, COM-005-2013, COM-016-2013, COM-002-2018 y COM-015-2018. Todas las modificaciones realizadas han evidenciado que los procedimientos burocráticos en la práctica resultan perjudiciales para el avance de la ordenación del territorio, por lo que el objeto de dichas reformas ha sido agilizar los procesos de obtención de licencias o autorizaciones municipales establecidas en dicho Acuerdo.

4.3.4. Políticas públicas de ordenamiento territorial

A través del Plan de Ordenamiento Territorial, la municipalidad de Guatemala adoptó las siguientes medidas:

- a) Propiciar el desarrollo integral y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del municipio en un marco de solidaridad social, responsabilidad ambiental y competitividad económica.

- b) Propiciar la eficiencia de la movilidad urbana del municipio, promoviendo una ocupación del suelo acorde con la capacidad del sistema vial y del sistema de transporte.

- c) Promover el acceso equitativo al suelo con servicios públicos adecuados, estimulando el aprovechamiento adecuado del suelo urbanizable.



- d) Incentivar la construcción de vivienda en el municipio para minimizar la necesidad de movilización diaria de la población desde la periferia hacia el centro y viceversa.
- e) Incentivar los usos del suelo mixtos y garantizar la compatibilidad entre edificaciones y usos del suelo en inmuebles cercanos, como medio para propiciar la convivencia armónica y la vitalidad del entorno urbano.
- f) Reducir la incidencia de desastres, evitando la ocupación de áreas en riesgo de derrumbes, deslaves, deslizamientos, inundaciones y otras amenazas.
- g) Propiciar la protección y mejoramiento del medio ambiente limitando la ocupación de áreas valiosas por su biodiversidad y recursos naturales.
- h) Fomentar el crecimiento sostenible del municipio y el uso eficiente del suelo.
- i) Minimizar los efectos negativos de usos del suelo inadecuados sobre el entorno urbano.
- j) Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones referentes al ordenamiento territorial.
- k) Fomentar la sostenibilidad financiera del sistema de planificación y de ordenamiento del territorio del municipio.



l) Favorecer dentro de la jurisdicción del Municipio de Guatemala, la operación de establecimientos de educación existentes, así como la instalación y operación de nuevos centros de enseñanza, cuando estos cuenten con accesos e instalaciones adecuadas y sean compatibles con los usos del suelo adyacentes.

m) Incentivar la construcción de edificaciones privadas que adopten especificaciones técnicas que permitan el fácil acceso y la locomoción de las personas con discapacidad, más allá de la obligatoriedad de que se adopten tales especificaciones en edificios públicos.

n) Establecer requerimientos de estacionamiento acordes con las condiciones particulares de uso, ubicación y demanda.

4.4. Aplicación de los principios del derecho urbanístico al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Guatemala

El derecho urbanístico ofrece lineamientos o directrices que rigen la estructura jurídica sobre la que se forma la ciudad. Es de gran importancia observar estos lineamientos para que la actividad estatal en materia de urbanismo sea eficiente.

Como se ha analizado en capítulos anteriores, la función municipal en materia de urbanismo es esencial. Por ello los planes de ordenación del territorio deben enmarcarse



dentro de parámetros bien determinados, con propuestas viables que produzcan resultados efectivos.

Muchas de las políticas o planes urbanísticos no trascienden de lo teórico, mientras que el crecimiento desmedido de la ciudad demanda planes que sean ejecutados para producir efectos a corto plazo, en casos donde el riesgo es inminente; y a largo plazo, para la ciudad del futuro, a la que tendrán que enfrentarse las próximas generaciones.

Las consecuencias de la aplicación de los principios urbanísticos a los planes territoriales, o la evasión de los mismos serán inevitables. Es por ello que se debe propiciar una planificación territorial que ayude a mitigar desastres y reducir riesgos, y promueva la vivienda digna. Restituyendo tal derecho, se puede hablar de un desarrollo integral.

4.4.1. El derecho de propiedad y derecho urbanístico

La concepción liberal de la propiedad, sitúa al derecho urbanístico dentro del área del derecho privado. Considerando la propiedad como un derecho absoluto, podría decirse que el derecho urbanístico está vinculado más con el derecho civil.

El Código Civil guatemalteco establece en su Artículo 464 el contenido del derecho de propiedad: "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de los bienes dentro de los límites y con la observancia de las obligaciones que establecen las leyes". Al referirse a ciertos límites que los propietarios deben respetar, declara de cierto modo que la



propiedad es un derecho relativo, pues se puede disponer de ella dentro de los límites legales, siempre y cuando se respete las normas de carácter urbanístico establecidas, siempre y cuando no perjudique a otras personas, siempre y cuando no impida el bien común.

Daniel Matta Consuegra comenta respecto al Artículo 39 constitucional que se refiere de igual manera al derecho de propiedad: "... es necesario indicar que el citado precepto fundamental, garantiza la propiedad privada y la cataloga como un derecho inherente a la persona humana, señalando que toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley; sin embargo, el ejercicio absoluto de este derecho, no es propio de la vida en sociedad, ya que esta norma debe complementarse en algunos casos, con el principio recogido en el Artículo 44 constitucional, en cuanto a que el interés social prevalece sobre el particular, lo que armoniza con el principio de dominio Eminente del Estado sobre su territorio, para el logro de sus fines y en beneficio social o interés público; de ahí que se puede apreciar que la propiedad privada puede ser relativa cuando se trata de conseguir el bien común, como fin supremo del Estado".³¹

Al establecerse limitaciones al derecho de propiedad en la Carta Magna, tal derecho dejó de ser absoluto y para el derecho urbanístico la propiedad cumple una función social en armonía con derechos colectivos, que muchas veces contrastan pero prevalecen.

³¹ Op, cit. Pág. 91-92.



4.4.2. La problemática de la vivienda en Guatemala

Antes de entrar a abordar el tema de vivienda en Guatemala con datos estadísticos, es menester puntualizar en el derecho a una vivienda digna, que si bien no está explícitamente articulado en la Constitución, lo es que en materia de derechos humanos, especialmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros tratados internacionales, se observa el derecho a una vivienda adecuada. A continuación se invocan algunos:

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Artículo 25.1: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, **la vivienda**, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

Convenio No. 117 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre normas y objetivos básicos de la política social (1962), Artículo 2: "El mejoramiento del nivel de vida deberá ser considerado como el objetivo principal de los planes de desarrollo económico"; Artículo 5.2: "Al fijar el nivel mínimo de vida, deberán tomarse en cuenta necesidades familiares de los trabajadores, de carácter esencial, tales como los alimentos y su valor nutritivo, **la vivienda**, el vestido, la asistencia médica y la educación."



Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), Artículo 14.1:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda adecuados**, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

Asimismo, el Estado de Guatemala, mediante la creación de la Ley de Vivienda, Decreto 9-2012 reconoce el derecho a una vivienda digna, adecuada y saludable, como derecho humano fundamental. En el Artículo 6 de dicha ley se establece: “**Derecho a vivienda digna, adecuada y saludable**. Los guatemaltecos tienen derecho a una vivienda digna, adecuada y saludable, con seguridad jurídica, disponibilidad de infraestructura, servicios básicos y proximidad a equipamientos comunitarios, lo cual constituye un derecho humano fundamental, sin distinción de etnia, edad, sexo o condición social o económica, siendo responsabilidad del Estado promover y facilitar su ejercicio...”

Los censos realizados por organizaciones no gubernamentales y datos proporcionados por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, reflejan que para el año 2016 el municipio de Guatemala contaba con 157 asentamientos informales, es decir, familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema que habitan en áreas con deficiencias en vivienda, servicios, equipamiento y que se encuentran asentados en terrenos no aptos o declarados de alto riesgo.



De esas familias, el 51% se ubica en la misma vivienda de sus familiares; el 24% de familias se ubica en una ampliación de vivienda de familiares; el 8% de esas familias se ubica en otro lote, dentro del mismo asentamiento; 9% de nuevas familias buscan otro asentamiento donde vivir; y el 7% de familias se ubica en otra vivienda del mismo lote de sus familiares.³²

En consecuencia, el derecho a una vivienda digna, como derecho humano de cientos de familias guatemaltecas está siendo vulnerado, pese a que existen normas de esa naturaleza. La ineficiencia de las políticas públicas relacionadas con el ordenamiento territorial y la vivienda así como la falta de interés de las instituciones vinculadas a esta temática, han impedido que dichos derechos se concreten.

4.4.3. Propiedad horizontal

Es una forma especial de la propiedad que consiste en la distribución de distintos pisos, departamentos y habitaciones de un mismo edificio de más de una planta, susceptibles de aprovechamiento independiente, que pueden pertenecer a diferentes propietarios, en forma separada o en condominio.

Uno de los principios generales de la Ley de Vivienda, Decreto 9-2012 del Congreso de la República de Guatemala es: "... e) La densificación de las áreas urbanas a través de la construcción en altura utilizando de manera más intensiva las áreas subutilizadas,

³² www.prensalibre.com 19 de julio de 2016 12:07h



maximizando los servicios básicos existentes y disminuyendo los graves problemas que ocasiona la expansión horizontal desordenada”.

En ese sentido, el régimen jurídico de la propiedad horizontal constituye una forma de desarrollo de la función social de la propiedad, y en aplicación de ese principio constituye una propuesta de solución al problema habitacional en Guatemala como desarrollo de modelo cooperativo de vivienda, y a su vez representa una forma de ordenamiento territorial, en virtud que la construcción en altura genera una mejor utilización del espacio territorial.

4.4.4. Expropiación

Uno de los principios del derecho urbanístico indica que el derecho a la propiedad es una función social, y en consonancia con el principio constitucional sobre la prevalencia del interés general sobre el particular, el ordenamiento jurídico guatemalteco contempla la expropiación en casos de utilidad o necesidad públicas o interés social, entendido como todo lo que tienda a satisfacer una necesidad colectiva.

El Artículo 40 constitucional establece: “**Expropiación.** En casos concretos, la propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente comprobadas...”

Asimismo, la Ley de Expropiación, Decreto Número 529, establece:



“Artículo 1º.- Se entiende por “utilidad o necesidad públicas o interés social”, para los efectos de esta ley, todo lo que tienda a satisfacer una necesidad colectiva, bien sea de orden material o espiritual.”

“Artículo 4º.- Pueden instar la expropiación:

a) El Estado en los siguientes casos:

- i. Cuando se trate de bienes necesarios para llevar a cabo obras de interés nacional;
- ii. Cuando se trate de incorporar al dominio público bienes particulares para satisfacer una necesidad pública;
- iii. Cuando sea el medio indispensable de que bienes que se encuentren en el dominio privado, de personas naturales o jurídicas, puedan ser adquiridos por la generalidad de los habitantes para satisfacer sus necesidades o para llevar a cabo planes de mejoramiento social o económico;...”

Sin embargo, estos preceptos parecen disfuncionales en virtud que la propiedad en función social en Guatemala sigue siendo una expresión de valor o una aspiración colectiva incapaz de ser aplicada por la ausencia de una política pública que la desarrolle adecuadamente y que genere una solución a la problemática de vivienda y provea un método eficiente para evitar que el derecho humano a una vivienda digna siga siendo quebrantado a los grupos más vulnerables de la población guatemalteca.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Derivado de que el marco de políticas públicas formuladas por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural presenta debilidades, al verse parcializado y disperso comprometiendo el enfoque que debería tener, especialmente en cuanto a que actualmente no existe una política de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial como tal, incumpliendo así el mandato constitucional en relación a la función que le fue conferida al momento de su creación, de conformidad con el Artículo 225 de la Constitución Política de la República de Guatemala, asimismo, varios problemas que dieron origen al conflicto armado interno, cuyas soluciones por medios pacíficos se pretendían alcanzar por medio de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, tampoco han sido resueltos.

Ante esa situación, es importante la formulación de una política concreta de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial, diseñada a modo que permita la aplicación de los instrumentos legales vigentes en materia de urbanismo; la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial en armonía con la política pública; formular una política de mejoramiento integral de barrios; que la municipalidad de Guatemala, con la facultad conferida por la ley inste la expropiación de bienes para la creación de conjuntos habitacionales que disminuyan el déficit de vivienda en el municipio de Guatemala; propiciar la vivienda por medio de la propiedad horizontal; facilitar la construcción de vivienda a través de planes de financiamiento accesibles; promover una reforma a la ley de vivienda e instar a la creación de un reglamento para la Ley de Expropiación.





BIBLIOGRAFÍA

- CACHO, Fernando. CABEDO, Sofia. **Principios generales del derecho urbanístico**. España: Ed. Valentía Comercial, (s.e.), 2018.
- CALVO MURILLO, Virgilio. **El derecho urbanístico: ordenamiento territorial y desarrollo urbano sostenible**. Costa Rica Ed. Impresos Solano Marín, (s.e.), 2010.
- DE ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger. **Las competencias urbanísticas y la planificación metropolitana en el Estado autonómico español y en el federalismo brasileño**. México: Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, (s.e.), 2013.
- DE TERÁN, Fernando. **Ciudad y urbanización en el mundo actual**. España: Ed. Blume, (s.e.), 1969.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. **Derecho urbano en México, administración federal**. México: Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, (s.e.), 2013.
- FORTES MARTÍN, Antonio. **La resiliencia ambiental y el (re)posicionamiento del derecho ante una nueva era sostenible de obligada adaptación al cambio**. España: Ed. CIEMAT, (s.e.), 2019.
- GALVIS GAITÁN, Fernando. **Manual de derecho urbanístico**. Colombia: Ed. Temis, (s.e.), 2014.
- MATTA CONSUEGRA, Daniel. **Aspectos fundamentales de carácter técnico, legal y urbanístico del Plan de Ordenamiento Territorial en el municipio de Guatemala**. Guatemala: Ed. Serviprensa, (s.e.), 2019.
- MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA. **Guía de aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial**. Guatemala: (s.e.), 2009.
- SANDOVAL ESCUDERO, Carlos. **Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina**. Chile: Ed. Naciones Unidas, CEPAL, (s.e.), 2014.
- SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA. **Política nacional de desarrollo: k'atun nuestra Guatemala 2032**. Guatemala: (s.e.), 2014.

Legislación:

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



Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Naciones Unidas, 1976.

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

Ley de Vivienda. Decreto número 9-2012 del Congreso de la República de Guatemala, 2012.

Ley Preliminar de Urbanismo. Decreto número 583, Carlos Castillo Armas, Presidente de la República de Guatemala, 1956.

Ley de Expropiación. Decreto número 529 del Congreso de la República de Guatemala, 1948.

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

Código Civil. Decreto Ley 106, Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, 1963.

Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Acuerdo Gubernativo Número 461-2002, Juan Francisco Reyes López, Vicepresidente en funciones de Presidente de la República de Guatemala, 2002.