



Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Licenciatura en Ciencias Jurídicas y de la Justicia

**Planes de ordenamiento territorial de las municipalidades y
su análisis jurídico**
(Tesis de Licenciatura)

Andelino Sebastián Miranda Fuentes

Guatemala, septiembre 2022

Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Licenciatura en Ciencias Jurídicas y de la Justicia

**Planes de ordenamiento territorial de las municipalidades y
su análisis jurídico**
(Tesis de Licenciatura)

Andelino Sebastián Miranda Fuentes

Guatemala, septiembre 2022

Para los efectos legales y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1°, literal h) del Reglamento de Colegiación del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, **Andelino Sebastián Miranda Fuentes**, elaboró la presente tesis, titulada **Planes de ordenamiento territorial de las municipalidades y su análisis jurídico.**

AUTORIDADES DE UNIVERSIDAD PANAMERICANA

M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus

Rector

Dra. Alba Aracely Rodríguez de González

Vicerrectora Académica

M. A. César Augusto Custodio Cobar

Vicerrector Administrativo

EMBA. Adolfo Noguera Bosque

Secretario General

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA

Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera

Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia

Guatemala, 06 de mayo del 2022

**Señores Miembros
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Universidad Panamericana
Presente**

Estimados señores:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como asesor del estudiante Andelino Sebastián Miranda Fuentes, ID 000115656. Al respecto se manifiesta que:

- a) Brinde acompañamiento al estudiante en referencia durante el proceso de elaboración de la tesis denominada: **Planes de ordenamiento territorial de las municipalidades y su análisis jurídico.**
- b) Durante ese proceso le fueron sugeridas correcciones que realizó conforme los lineamientos proporcionados.
- c) Habiendo leído la versión final del documento, se establece que el mismo constituye un estudio serio en torno al tema investigado, cumpliendo con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito DICTAMEN FAVORABLE para que se continúe con los trámites de rigor.

Atentamente,



Licenciado Hugo Emilio Villeda Vásquez

Hugo Emilio Villeda Vásquez
ABOGADO Y NOTARIO

Jaime Trinidad Gaitán Álvarez

abogado y notario

Ciudad de Guatemala 14 de julio de 2022.

Señores Miembros
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Universidad Panamericana
Presente

Estimados señores:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como **revisor** del estudiante Andelino Sebastián Miranda Fuentes, ID 000115656, titulada "**Planes de ordenamiento territorial de las municipalidades y su análisis jurídico**".

Al respecto me permito manifestarles que, la versión final de la investigación fue objeto de revisión de forma y fondo, estableciendo que la misma constituye un estudio serio que cumple con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se continúe con los trámites de rigor.

Atentamente,



Jaime Trinidad Gaitán Álvarez

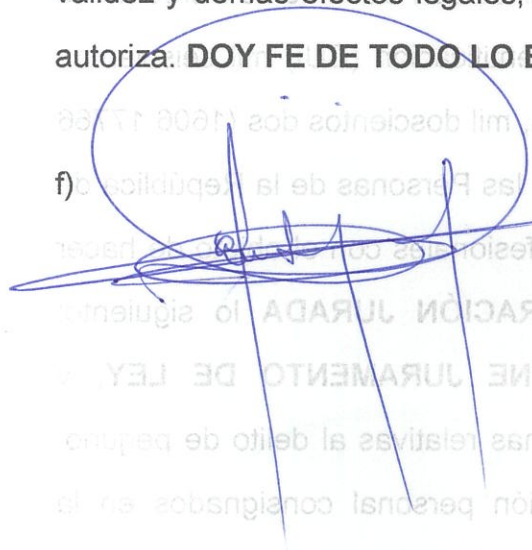
En el municipio de Guatemala, departamento de Guatemala, el día doce de septiembre de año dos mil veintidós, siendo las catorce horas con treinta minutos, yo, ADA PRICILA REYES MAZARIEGOS, Notaria, con número de colegiado diez mil ochocientos noventa y siete (10,897), me encuentro constituida en octava avenida, doce guión veintinueve, primer nivel, oficina número uno, Edificio Espinosa Castañeda, zona uno, Guatemala, Guatemala, soy requerida por **ANDELINO SEBASTIÁN MIRANDA FUENTES**, de treinta y cinco años de edad, casado, guatemalteco, Bachiller Industrial y Perito en Electricidad, de este domicilio, quien se identifica con Documento Personal de Identificación (DPI) con Código Único de Identificación (CUI) mil seiscientos seis, diecisiete mil setecientos sesenta y seis, mil doscientos dos (1606 17766 1202), extendido por el Registro Nacional de las Personas de la República de Guatemala, quien requiere mis servicios profesionales con el objeto de hacer constar a través de la presente **DECLARACIÓN JURADA** lo siguiente:

PRIMERO: El requirente, **BAJO SOLEMNE JURAMENTO DE LEY**, y enterado por la infrascrita notaria de las penas relativas al delito de perjurio, **DECLARA** ser de los datos de identificación personal consignados en la presente y que se encuentra en el libre ejercicio de sus derechos civiles.

SEGUNDO: Continúa declarando bajo juramento el requirente: i) ser autor del trabajo de tesis titulado: **“Planes de ordenamiento territorial de las municipalidades y su análisis jurídico”**; ii) haber respetado los derechos de autor de las fuentes consultadas y reconocido los créditos correspondientes; y iii) aceptar la responsabilidad como autor del contenido de la presente tesis de licenciatura. No habiendo nada más que hacer constar, finalizo el presente instrumento en el mismo lugar y fecha de inicio, veinte minutos después, la



cual consta en una hoja de papel bond tamaño oficio, impresa en ambos lados, que firmo y sello, a la cual le adhiero los timbres para cubrir los impuestos correspondientes que determinan las leyes respectivas: un timbre notarial del valor de diez quetzales con número de serie BD guion cero novecientos ocho mil trescientos cincuenta y tres (BD-0908353) y un timbre fiscal del valor de cincuenta centavos con número de registro ocho millones trescientos dieciséis mil trescientos cincuenta y seis (8316356). Leo íntegramente lo escrito al requirente, quien enterado de su contenido, objeto, validez y demás efectos legales, la acepta, ratifica y firma con la Notaria que autoriza. **DOY FE DE TODO LO EXPUESTO.**



ANTE MÍ:



Licda. Ada Priscila Reyes Mazariegos
Abogada y Notaria



ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **ANDELINO SEBASTIÁN MIRANDA FUENTES**
Título de la tesis: **PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LAS MUNICIPALIDADES Y SU ANÁLISIS JURÍDICO**

El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y de la Justicia, así como los títulos de Abogado y Notario, el estudiante ya mencionado, ha desarrollado el proceso de investigación y redacción de su tesis de licenciatura.

Segundo: Que tengo a la vista el dictamen favorable emitido por el tutor, Licenciado Hugo Emilio Villeda Vásquez de fecha 6 de mayo de 2022.

Tercero: Que tengo a la vista el dictamen favorable emitido por el revisor, Licenciado Jaime Trinidad Gaitán Álvarez de fecha 14 de julio de 2022.

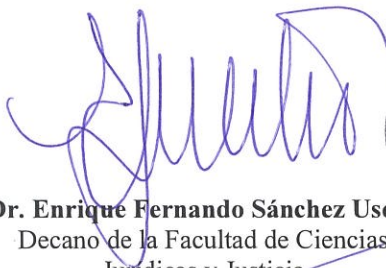
Cuarto: Que tengo a la vista el acta notarial autorizada en el municipio de Guatemala, departamento de Guatemala, el día 12 de septiembre de 2022 por la notaria Ada Pricila Reyes Mazariegos, que contiene declaración jurada del estudiante, quien manifestó bajo juramento: *ser autor del trabajo de tesis, haber respetado los derechos de autor de las fuentes consultadas y reconocido los créditos correspondientes; y aceptar la responsabilidad como autor del contenido de su tesis de licenciatura.*

Por tanto,

Autoriza la impresión de la tesis elaborada por el estudiante ya identificado en el acápite del presente documento, como requisito previo a la graduación profesional.

Guatemala, 22 de septiembre de 2022.

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"


Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia



Nota: Para efectos legales, únicamente el sustentante es responsable del contenido del presente trabajo.

Dedicatoria

A Dios, supremo creador, poderoso, digno de alabanza y adoración, por haberme guiado durante mi proceso académico, por la vida y sabiduría para cumplir mis metas.

A la Universidad Panamericana, por ser mi alma mater y ente rector de mi preparación profesional en el cumplimiento de mis metas académicas.

A mis padres, Gumercinda Marta Fuentes Pérez y Sebastián Estéban Miranda y Miranda, por el amor y el apoyo incondicional que me han brindado siempre, por ser un ejemplo vivo para mí y por sus sabios consejos en luchar por mis metas. Este logro es para ellos.

A mis hermanos, por ser parte importante en mi vida y núcleo de nuestra familia.

A mi esposa, Jenni Edith Vargas Hernández, por ser el pilar fundamental de mi vida, por su paciencia, tolerancia y amor incondicional en mi proceso profesional.

A mis hijos, por la fuerza que me impulsaron a ser perseverante en la consecución de mis metas, porque son la razón de mi esfuerzo y superación.

Índice

Resumen	i
Palabras clave	ii
Introducción	iii
Las municipalidades y su relación con el ordenamiento territorial	1
El ordenamiento territorial	25
Comparación de los planes de ordenamiento territorial del municipio de Guatemala, Villa Nueva y Quetzaltenango	49
Conclusiones	75
Referencias	79

Resumen

En la investigación se realizó un análisis jurídico de los planes de ordenamiento territorial del municipio de Guatemala, Villa Nueva y Quetzaltenango. El planteamiento del problema radica en que existe un crecimiento acelerado y desordenado en la mayoría de los cascos urbanos de los municipios que concentran más población, limitando el uso de los espacios públicos y la libertad de locomoción. Los objetivos de la investigación consistieron en analizar los planes de ordenamiento territorial del municipio de Guatemala, Villa Nueva y Quetzaltenango para identificar similitudes, diferencias y aspectos legales relacionados con su elaboración, aplicación y efectos jurídicos que han resultado de su implementación; analizar la relación de las municipalidades con respecto al ordenamiento territorial; y determinar cómo se regula el ordenamiento territorial.

Se llevó a cabo la investigación a través de un estudio monográfico con aplicación del método deductivo. Se estableció las conclusiones que los planes de ordenamiento territorial del municipio de Guatemala, Villa Nueva y Quetzaltenango tienen categoría de reglamento en virtud que fueron aprobados por el Concejo Municipal mediante Acta o Acuerdo; a pesar que es función de las municipalidades el ordenamiento territorial, son pocas las que tienen aprobado el Plan de Ordenamiento Territorial,

aunado a eso, no se cuenta con una norma especial de carácter ordinario que desarrolle el ordenamiento territorial en Guatemala. Los resultados obtenidos de la implementación de los planes de ordenamiento territorial son pocas, que inciden en los factores de crecimiento poblacional, incremento del comercio informal y falta de articulación entre autoridades y población.

Palabras clave

Municipalidad. Ordenamiento territorial. Concejo Municipal. Desarrollo municipal. Libertad de locomoción.

Introducción

El problema investigado se origina debido a que en Guatemala existe un crecimiento acelerado y desordenado en la mayoría de los cascos urbanos de los municipios que concentran más población y ante la falta de ordenamiento territorial es urgente y necesario que las municipalidades aprueben su Plan de Ordenamiento Territorial con el objeto de regular el uso y la ocupación adecuada del territorio para brindar los servicios públicos de calidad y garantizar la libertad de locomoción. En la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, establece que las municipalidades tienen la función de ordenar el territorio de su jurisdicción, en ese sentido, las autoridades municipales deben elaborar y aprobar sus planes de ordenamiento territorial con la finalidad de regular los espacios públicos y el desarrollo integral del municipio.

Los objetivos de la investigación son analizar los planes de ordenamiento territorial del municipio de Guatemala, Villa Nueva y Quetzaltenango, para identificar las similitudes, diferencias y aspectos legales relacionados con su elaboración, aplicación y efectos jurídicos que han resultado de su implementación; analizar la relación de las municipalidades con respecto al ordenamiento territorial; y determinar cómo se regula el ordenamiento

territorial. Las razones que justifican el estudio consisten en que solo un porcentaje mínimo de las municipalidades han aprobado su Plan de Ordenamiento Territorial, lo que implica resaltar la importancia de implementar planes de ordenamiento territorial como una decisión administrativa del Concejo Municipal de cada municipio, para tener control y orden dentro de los cascos urbanos.

El interés social y científico de la investigación consistirá en evidenciar a las autoridades municipales la necesidad de implementar planes de ordenamiento territorial para ordenar sus cascos urbanos y propiciar la utilización de los espacios públicos para el desarrollo integral del municipio, pudiendo incidir en otros países latinoamericanos. También busca generar conocimiento en el área del Derecho Administrativo y que sea divulgado en las universidades del país para promover el desarrollo de la educación superior al valorar la importancia que tienen los gobiernos locales en ordenar sus territorios y mejorar el control urbanístico. La modalidad de la investigación científica se realizará a través de un estudio monográfico con aplicación del método deductivo al perpetrar el análisis jurídico de los planes de ordenamiento territorial del municipio de Guatemala, Villa Nueva y Quezaltenango.

El presente trabajo de investigación contará con tres títulos, el primero se refiere a las municipalidades y su relación con el ordenamiento territorial, con el objeto de analizar las facultades de las autoridades municipales para formular, aprobar e implementar los planes de ordenamiento territorial. El segundo título consistirá en el ordenamiento territorial, para establecer la forma de regular el ordenamiento territorial en las municipalidades en Guatemala e identificar las fases y el marco metodológico que conlleva construir los planes de ordenamiento territorial. El tercer y último título residirá en la comparación de los planes de ordenamiento territorial del municipio de Guatemala, Villa Nueva y Quetzaltenango, con la finalidad de realizar un análisis jurídico para identificar las similitudes, diferencias y aspectos legales que inciden en la elaboración, aplicación y efectos jurídicos.

Las municipalidades y su relación con el ordenamiento territorial

Las municipalidades como entidades del Estado, por mandato legal les corresponde atender y brindar los servicios públicos, el ordenamiento territorial y la emisión de sus reglamentos para el cumplimiento de sus fines en su circunscripción municipal, entre otros. En ese sentido, se abordan definiciones y conceptos del municipio desde el punto de vista doctrinario y jurídico, el marco legal donde se sustenta la actuación y decisión de las autoridades municipales; los elementos que lo constituyen como ente de carácter público para el cumplimiento de sus fines; las atribuciones y conformación del gobierno municipal como órgano colegiado, por último, la relación del municipio con el ordenamiento territorial.

El municipio

Es deber del Estado de Guatemala, garantizar la vida, la libertad, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de las personas a tenor de lo establecido en el artículo uno de la Constitución Política de la República de Guatemala, su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo. El Estado está organizado de forma administrativa en departamentos y estos en municipios para el cumplimiento de sus fines. El

Estado a través de las municipalidades ha desconcentrado y descentralizado los servicios públicos con el fin de tener acceso inmediato y que los mismos sean prestados bajo los principios de eficiencia y eficacia, con el objeto de satisfacer las necesidades de la población municipal.

Para Calderón (2005):

El vocablo municipio, proviene del latín *municipium*...voz resultante de la conjunción del sustantivo *munus, muneris*, traducible como cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea, y el verbo *capio, capis, capere*, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo (p. 170).

La palabra municipio hace alusión de cargo o función que ejercen la autoridad, es decir, el oficio o tareas que se encarga a una persona o grupo de personas; en la actualidad, recae en el gobierno municipal, a que se le ha encomendado la obligación y deber jurídico de administrar los asuntos municipales para promover el desarrollo de la población. El autor citado, refiere que el concepto de municipio tiene su origen en la época romana con la aparición de las organizaciones sociales de mayor amplitud y de la familia, mientras que la palabra comunidad se remonta a miles de años atrás, sin embargo, con el paso del tiempo el concepto de municipio abarca una serie de elementos que empieza a regularse tales como la autoridad, el territorio, el ordenamiento jurídico, la población, la capacidad económica, entre otros.

Es importante hacer una distinción entre municipio y municipalidad. Según el Diccionario Jurídico, la palabra municipio, “Es el conjunto de habitantes de una misma circunscripción jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales y que mantiene relación de dependencia con las provincias o los Estados” (Goldstein, 2008, p. 383). Este concepto reúne el elemento importante de habitantes y su relación con el mismo Estado; ahora bien, en el mismo diccionario se encuentra el concepto de municipalidad, concebida como una persona de derecho público, representante de una comunidad y que administra a una comuna. La diferencia entre ambos radica que el municipio está integrado por un conjunto de elementos que permite subsistir, mientras que la municipalidad recae en la autoridad que lo representa.

El Estado como ente soberano tiene el mandato constitucional de cumplir con su fin supremo, que es la realización del bien común, regulado en el artículo primero de la Constitución Política de la República, su organización política y administrativa obedece a las necesidades de brindar los servicios públicos, garantizar los derechos humanos fundamentales de las personas y propiciar las condiciones de vida digna dentro de un Estado de derecho. El municipio como institución pública del Estado, es uno de los pilares de la administración pública, según su ámbito de competencia administrativa brinda los servicios públicos, propicia el

desarrollo integral del municipio y garantiza los derechos humanos de la población dentro de su territorio.

En el desarrollo del Estado, los municipios juegan un papel fundamental al considerarse una organización de acercamiento comunitario y de participación ciudadana, que funge como un canal de comunicación porque les permite a las municipalidades apreciar de cerca las necesidades de su población y gestionarlas desde el gobierno central o desde los gobiernos locales. Por otra parte, la autonomía que la Constitución Política de la República les otorga a los municipios, les permite diseñar políticas públicas regionales y locales para atender las necesidades de su población. Todo el que hacer del Estado con sus habitantes, se realiza mediante la administración pública, regulada por el Derecho Administrativo, en los municipios se da a través de la administración municipal.

La administración pública comprende el conjunto de actividades que la ley asigna a las instituciones del Estado, con el objeto de brindar los servicios públicos y satisfacer las necesidades de la población. En ese orden de ideas el municipio como parte del Estado, cumple esa función primordial con sus habitantes en las comunidades, al promover el desarrollo municipal y mejorar las condiciones de vida de las personas, iniciando desde el ordenamiento territorial en los cascos urbanos y rurales, para tener una plataforma organizativa de vecinos que permita un

crecimiento sistemático de las comunidades y se promueva la planificación, elaboración y ejecución de políticas locales que disminuyan o resuelven los problemas sociales y se garantice la prestación de los servicios públicos de calidad.

Los servicios públicos en Guatemala son brindados por el Organismo Ejecutivo a través de sus instituciones gubernamentales y en el nivel local, son los municipios que directamente tienen la obligación de brindarlos a su población. Por otra parte, no todas las actividades de la administración pública son servicios públicos, únicamente aquellos que van dirigidos a la colectividad para satisfacer sus necesidades. Para Gordillo (2013), afirma que “toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía (Bielsa, 1964)” (p. 400). Dentro de los elementos de esta definición, se encuentra que el fin del servicio público es la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Municipios: son reconocidos como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, a quien “(...) le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”...Se establece que los alcaldes y concejos son las principales autoridades locales (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, et al. s.f, p. 23).

La definición de municipios citado anteriormente, es analizada en el marco del Derecho Comparado, con base a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011 del Congreso de Colombia. En el caso de Guatemala, no cuenta con una ley que regule el ordenamiento territorial, pero en la Constitución Política de la República, establece que el Estado reconoce a los municipios como entes autónomos, les delega la misión de impulsar el desarrollo integral en sus territorios, en el marco de las políticas públicas de Estado y de gobierno, las sectoriales y locales. Para cumplir con las metas y objetivos estratégicos establecidas en las políticas públicas, los municipios deben alinear sus políticas a las de Estado y al de gobierno.

Definición

El municipio tiene diversas connotaciones que atiende a la forma de Estado, de gobierno, a las culturas y tradiciones de los pueblos, que le han dado la importancia del papel que juegan las municipalidades en el territorio asignado, en la prestación de los servicios públicos y la atención y solución a las problemáticas de la población. Por otra parte, a través de los municipios el Estado toma presencia en las comunidades mediante la aplicación de acciones que permite buscar el desarrollo local. Las diferentes definiciones de municipio convergen que el mismo, se encarga

de la administración municipal y la relación que mantiene con sus vecinos, al reconocerse la autonomía en la norma jurídica.

Para Calderón (2005):

Al municipio como la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad (Fernández, 2001) (p. 176).

La definición citada por Calderón, es más completa, ya que abarca los aspectos que son parte del municipio en Guatemala, resaltando la personalidad jurídica del municipio, que recae en la figura del alcalde municipal, para representar a la municipalidad y al municipio, con facultad de adquirir derechos y contraer obligaciones, tal como lo reconoce el artículo 15 del Código Civil, Decreto-Ley 106 del Jefe de Gobierno de la República; otro factor es el régimen jurídico específico, es decir, la norma que fue creada para regular la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios, como lo cita el artículo 1 del Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República.

El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito (Código Municipal, 2002, artículo 2).

En la legislación guatemalteca, no existe una definición taxativa de municipio, sin embargo, establece que el municipio es la organización de personas con características y tradiciones propias, que viven en un lugar determinado para impulsar el desarrollo municipal, mediante la participación de los ciudadanos. La autonomía del municipio es ejercida por el Concejo Municipal como máxima autoridad, a quien la norma jurídica le ha dotado de competencia para la toma de decisiones, la emisión de ordenanzas y reglamentos para ordenar y controlar el territorio. Mediante los municipios el Estado toma presencia en las comunidades para promover la participación ciudadana y generar corresponsabilidad en los asuntos públicos y fenómenos que afectan a la colectividad.

Marco Legal

La Constitución Política de la República como norma suprema preceptúa que el Estado se ha organizado para el cumplimiento de sus fines que la realización del bien común de la colectividad. Con este mandato, el Estado ha creado sus diversas instituciones públicas con funciones específicas que permitan cumplir con los deberes del Estado de garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la paz y el desarrollo integral de las personas. Dentro de esas instituciones están los municipios reconocidos legalmente como entes autónomos, asignándoles las funciones de brindar los servicios públicos y garantizar los derechos

constitucionales de las personas en su territorio, legitimando la presencia del Estado en las comunidades de los gobiernos locales.

El marco normativo que regula las municipalidades, otorga facultades y les asigna mandatos para poder actuar en su jurisdicción municipal, al realizar todas las actividades encomendadas en beneficio de la población. Ese conjunto de normas jurídicas, se diferencian por la jerarquía que ocupan dentro del ordenamiento guatemalteco, citando las de mayor a menor están: la Constitución Política de la República, de la Asamblea Nacional Constituyente; el Código Municipal, Decreto número 12-2002; Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto número 11-2002, tanto el código como la ley son del Congreso de la República de Guatemala; el Código Civil, Decreto-Ley 106, del jefe de Gobierno de la República; los reglamentos y ordenanzas.

La Constitución Política de la República, en su Capítulo VII titulado Régimen Municipal, artículo 253 al 262, regula que los municipios son instituciones autónomas, porque eligen a sus autoridades, emiten sus ordenanzas y administran el patrimonio propio, tienen un diez por ciento del presupuesto general del Estado durante cada ejercicio fiscal, para el cumplimiento de su mandato legal, en materia administrativa, tiene la función del ordenamiento territorial de sus jurisdicciones y el cumplimiento de sus propios fines; el gobierno de los municipios recae en

el Concejo Municipal, integrado por el alcalde, los síndicos y concejales, todos electos democráticamente por el pueblo. Por último, regula el derecho de antejuicio de los alcaldes, las funciones de los Juzgados de Asuntos Municipales y del cuerpo de Policía Municipal.

De acuerdo con el artículo 253, de la Constitución Política de la República:

Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas. Entre sus funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y, c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.

El gobierno municipal está conformado por el alcalde, los síndicos y los concejales, quienes son electos directamente por sus vecinos, mediante el sufragio universal y secreto, para períodos de cuatro años, pudiendo ser reelectos. El acto de elección de las autoridades municipales, representan la voluntad y reconocimiento de autoridad por la población, debido a que el sistema de gobierno del Estado de Guatemala, es republicano, democrático y representativo. La importancia del gobierno municipal, recae en un órgano colegiado, conformados por un grupo de personas representando a la población, esto implica, el compromiso, legalidad y legitimidad de las autoridades municipales frente a la toma de decisiones, que generen desarrollo integral de las personas, en el marco del principio de la prevalencia del interés social sobre el particular.

El Código Municipal, entró en vigencia el uno de julio del año dos mil dos, su objeto es desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios; su naturaleza refiere que el municipio es una unidad básica de organización territorial del Estado, reconoce la autonomía que garantiza la Constitución Política de la República. En ese sentido, con la vigencia del Código Municipal se dota al Estado y específicamente al municipio con una herramienta que le permita desarrollar y cumplir con el mandato constitucional de brindar los servicios públicos, impulsar el desarrollo municipal y garantizar los derechos humanos de las personas para el logro del bien común, fin supremo del Estado.

En el artículo dos del Código Municipal, el cual hace referencia a la naturaleza del municipio, establece que el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. En el referido artículo, no se encuentra una definición taxativa del municipio, sin embargo, en la naturaleza hace hincapié que esa organización depende del mismo Estado, que propicia el acercamiento comunitario para generar corresponsabilidad ciudadana en todos los asuntos de interés social, contribuir en sus territorios, mediante la participación ciudadana para el logro de la paz, la tranquilidad, la seguridad y el desarrollo integral del municipio.

Los municipios sirven a los intereses públicos que la norma constitucional y otras leyes les han encomendado, bajo los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria, tal como lo preceptúa el artículo cinco del Código Municipal. Aunado a ello, en el artículo ocho de la misma norma jurídica, estipula los elementos básicos del municipio, siendo estos: la población, el territorio, la autoridad, la comunidad organizada, la capacidad económica, el ordenamiento jurídico del municipio, el derecho consuetudinario del lugar y el patrimonio del municipio; elementos que permiten al municipio gobernar y brindar los servicios públicos y mejorar las condiciones de vida de las personas.

El alcalde representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico; es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; miembro del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Concejo Municipal de Desarrollo (Código Municipal, 2002, artículo 52).

Aparte de lo establecido en párrafo anterior, el alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal, regulado en el artículo nueve del Código Municipal; eso significa, que una misma persona ejerce su mando y autoridad en dos aspectos: una como alcalde y otra como integrante del Concejo Municipal. Esta norma, ordena a las autoridades municipales,

elaborar y ejecutar los planes de ordenamiento territorial, con el fin de organizar todas las actividades que se desarrollan en el municipio, entre ellos habilitando las vías, calles, avenidas, camellones y aceras de las dimensiones, para garantizar el derecho a la libertad de locomoción de las personas que transitan en sus territorios.

Las Municipalidades están obligadas a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de sus municipios, y por consiguiente, les corresponde la función de proyectar, realizar y reglamentar la planeación, proyección, ejecución y control urbanístico, así como la preservación y mejoramiento del entorno y el ornato (Código Municipal, 2002, artículo 142).

Los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral del municipio deben contemplar en todo caso, los lugares sagrados o de significación histórica o cultural, con el fin de respetar y reconocer las culturas y tradiciones de los vecinos, como los monumentos, áreas de las plazas, edificios de valor histórico y cultural de las poblaciones, así como las áreas de influencia. La aprobación de estos planes y sus modificaciones, se hará con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros que integran el Concejo Municipal, a tenor del artículo 144 del Código Municipal. La mayor parte de los municipios han unido esfuerzos para ordenar sus cascos urbanos, sin embargo, existen factores internos y externos como el crecimiento poblacional y las actividades comerciales, culturales, religiosas, entre otras, que dificulta ejecutar los planes de ordenamiento territorial.

Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública (Ley General de Descentralización, 2002, artículo 2).

Promover la participación ciudadana en los municipios, es uno de los esfuerzos que buscan los gobiernos municipales con el fin de conocer las necesidades de la población y generar corresponsabilidad en el desarrollo integral del municipio, creando y ejecutando políticas regionales y locales, que verdaderamente determinen acciones para contrarrestar las problemáticas reales del municipio. Existen principios orientadores de la descentralización, que consisten en mejorar la prestación de los servicios públicos, que los mismos sean inmediatos y directos. Que llenen las expectativas de la población y mejor manejo de los recursos financieros y logísticos municipales.

Las normas legales reconocen la personalidad jurídica de las municipalidades para representar al municipio en los asuntos de su competencia. De conformidad con el Código Civil, “Son personas jurídicas: 1. El Estado, las municipalidades, las iglesias de todos los cultos, la Universidad de San Carlos y las demás instituciones de derecho público creadas y reconocidas por la ley” (artículo 15). La personalidad jurídica es aquella investidura jurídica que la ley otorga a las instituciones públicas

o privadas para adquirir derechos y contraer obligaciones; en este caso, la personalidad jurídica del municipio es de derecho público, porque pertenece al Estado y según el artículo 52 del Código Municipal, el alcalde representa a la municipalidad y al municipio y es el personero legal de la misma.

Por último, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural preceptúa el Sistema de Consejos de Desarrollo integrado por los niveles siguientes: a) Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, b) Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, c) Consejos Departamentales de Desarrollo, d) Consejos Municipales de Desarrollo, y e) Consejos Comunitarios de Desarrollo. De acuerdo con la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (11-2002), “Los Consejos Municipales de Desarrollo se integran así: a) El alcalde municipal, quien lo coordina” (artículo 11). Estos consejos tienen la función de promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones; esto implica, una articulación de esfuerzos de los gobiernos municipales para planear y ejecutar políticas regionales, sectoriales y locales para el desarrollo municipal.

Elementos

Para lograr sus fines el municipio cuenta con una serie de elementos que le permite dar soporte a la ejecución de los programas, planes y proyectos locales, para cumplir con su mandato legal de promover el desarrollo integral a través de acciones que faciliten la producción de bienes y servicios públicos, que compensen las necesidades de la población. El Código Municipal, determina que son elementos básicos del municipio los siguientes: a) la población, b) el territorio, c) la autoridad ejercida en representación de los habitantes, d) la comunidad organizada, e) la capacidad económica, f) el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar y, g) el patrimonio del municipio.

La población es uno de los elementos fundamentales del municipio, ya que constituye el talento humano, es decir, la población se percibe como aquel conjunto de personas organizadas en las comunidades que pertenecen a una circunscripción municipal. Sin la existencia de población no pudiese subsistir una organización; en este caso, el municipio está organizado de diferentes maneras con el fin de promover el desarrollo integral de sus habitantes. La relación de municipio y población está en la participación ciudadana, misma que contrarresta los diversos fenómenos que impiden el desarrollo integral, además, por medio de esa participación

se mejora la prestación de los servicios públicos y se garantiza los derechos humanos de las personas.

El artículo 11 del Código Municipal, establece que la población del municipio está constituida por todos los habitantes de su circunscripción municipal; aunado a esto, regula la definición de vecino, como la persona que tiene residencia continua por más de un año en una circunscripción municipal, también considera vecino a quien tenga el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales. La normativa reconoce a los vecinos como ese conjunto de personas que están asentadas en un territorio municipal, se puede conocer que todas las personas tienen su vecindad en un territorio municipal, porque su estadía la hace parte de esa circunscripción municipal, aplicando estas disposiciones a los extranjeros que se encuentren habitualmente en el territorio de algún municipio.

El territorio es uno de los elementos del municipio, que consiste en el espacio demográfico que el Estado ha asignado a cada municipio para su administración. Según el autor Calderón Morales (2005), "...es el ámbito espacial de vigencia del Orden jurídico municipal y de asentamiento de la población; este espacio territorial debe ser propio y exclusivo, en la que no se puede confundir con otro territorio con otro u otros municipios" (p. 178). El autor reconoce al territorio como ese espacio que tiene un municipio para su administración; en Guatemala, el Estado se ha

organizado administrativamente en departamentos y estos en municipios. El Código Municipal, en el artículo cuatro regula que el municipio podrá dividirse en cabecera municipal, aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano y rural, finca, entre otros.

El elemento de autoridad, consiste en la investidura jurídica que el Estado otorga a una institución para ser sujeto de derechos y obligaciones. Las autoridades municipales son aquellas personas electas por el pueblo o nombradas de conformidad con la ley, otorgándoles competencia y legitimidad para poder actuar dentro del marco legal. Dentro de la organización del municipio, se encuentra las autoridades unipersonales tales como el alcalde municipal, el juez de asuntos municipales, los policías municipales, los jefes de las dependencias administrativas del municipio, entre otros, y en los colegiados está el Concejo Municipal y las juntas directivas con funciones específicas y la cantidad de sus integrantes dependen del número de habitantes así como de su extensión territorial; de igual forma la misma norma legal reconoce a las autoridades tradicionales de las comunidades en la que debe respetarse las culturas y tradiciones.

La comunidad organizada como elemento del municipio, permite a los vecinos integrarse para formar organizaciones comunitarias con el objeto de buscar el desarrollo de sus comunidades. El Código Municipal, establece que estas organizaciones deben constituirse mediante escritura pública, para el reconocimiento y registro de la personalidad jurídica. La organización de los pueblos indígenas debe constituirse de igual forma a las organizaciones comunitarias, con la diferencia que debe prevalecer sus normas, valores y procedimientos propios. Es notorio resaltar la importancia del papel que juegan estas organizaciones civiles, al representar un canal de enlace entre las autoridades municipales y los vecinos, organizaciones que con el tiempo han alcanzado resultados que favorecen a la colectividad.

La capacidad económica, radica en la disposición de la población a contribuir con los gastos municipales. De acuerdo con Calderón Morales (2005), "...la capacidad económica, no se refiere estrictamente al ente municipal, sino a la capacidad que los habitantes tienen para aportar, a través de los arbitrios y tasas municipales, para el sostenimiento operativo del ente municipal..." (p. 180). Este elemento es indispensable para el funcionamiento y cumplimiento de los fines municipales, porque de éste depende prestar los servicios públicos y buscar el bienestar de la población. El artículo 17 del Código Municipal, preceptúa que dentro de los derechos y obligaciones de los vecinos está, contribuir a los gastos

públicos municipales, es ese sentido, el Concejo Municipal tiene la facultad de emitir tasas por servicios administrativos, servicios públicos locales y contribuciones por mejoras.

El ordenamiento jurídico municipal, es un conjunto de normas jurídicas reguladas por el Derecho Administrativo, que permite desarrollar lo concerniente al municipio como institución autónoma del Estado; para que se reconozca legalmente al municipio debe estar regulado en las normas jurídicas en el marco del principio de legalidad. En el ordenamiento jurídico guatemalteco, se encuentra regulado el municipio primeramente en la Constitución Política de la República, como norma suprema; en el Código Municipal, que regula todo lo concerniente al municipio y sus autoridades; en el Código Civil, que establece la personalidad jurídica de las municipalidades; y demás leyes aplicables al municipio. Por último, están los acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales, que emite el Concejo Municipal.

El patrimonio del municipio, es otro elemento que permite el funcionamiento administrativo y la prestación de los servicios públicos a la población. Según el Código Municipal (12-2002), “Las finanzas del municipio comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio” (artículo 99). El municipio tiene una asignación presupuestaria, regulado el artículo 257 de la

Constitución Política de la República, al establecer que les corresponde a las municipalidades del país, un diez por ciento de presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado. Finalmente, los municipios tienen facultad de generar sus propios ingresos mediante impuesto de los productos que el Congreso de la República de Guatemala decreta a favor del municipio, las donaciones que se hicieren al municipio, el producto de arbitrios, tasas administrativas y servicios municipales.

Gobierno municipal

El gobierno municipal, la administración y la toma de decisiones colegiadas, corresponde al Concejo Municipal, como un órgano colegiado y de deliberación, integrado por el alcalde, los síndicos y concejales, quienes son electos mediante el sufragio universal, los cuales duran en sus cargos cuatro años, pudiendo ser reelectos, como lo establece el artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala. De acuerdo con Calderón Morales (2005), “El Concejo Municipal, es un órgano de la más alta jerarquía de la Municipalidad y es un órgano de decisión...” (p. 148). Es necesario resaltar el papel que juega el gobierno municipal al tener la autonomía que le permite administrar su territorio, por medio del cual crea sus propios reglamentos, ordenanzas y tasas municipales para la prestación del servicio público a la población.

El Concejo Municipal, es el órgano colegiado superior, que delibera y decide sobre la totalidad de los asuntos municipales. De conformidad con el Código Municipal (12-2002), “Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos” (artículo 33). El gobierno municipal le corresponde al Concejo Municipal, integrado por el alcalde, los síndicos y los concejales electos mediante el sufragio universal y secreto, responsable de ejercer la autonomía y la toma de decisión al más alto nivel del régimen municipal, regulado en el artículo nueve del Código Municipal.

En el abordaje del concepto de Concejo Municipal y alcalde, pareciera que ambas figuras son similares, sin embargo, cada uno tiene un concepto distinto que marca la diferencia. El Concejo Municipal es un órgano colegiado y máxima autoridad integrado por el alcalde, los síndicos y los concejales, de forma unánime, toman las decisiones y asumen las responsabilidades de forma solidaria; mientras que el alcalde es el personero legal del municipio, representa a la municipalidad y al municipio, ejecuta las políticas, planes, programas y proyectos; así como la administración municipal y cumplir las ordenanzas, reglamento, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones del Concejo Municipal.

Relación con el ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial, es una de las funciones que le corresponde al Concejo Municipal, para su cumplimiento, las autoridades locales deben desarrollar procesos de planificación, organización, dirección, seguimiento en la elaboración y aprobación de los planes de ordenamiento territorial, con el fin de ordenar los cascos urbanos y rurales y administrar los espacios públicos. El proceso de planificación, debe ser participativo e integral, que facilite la intervención de las organización y vecinos en la construcción del desarrollo del municipio y por ende el de sus habitantes. La importancia de ejecutar planes de ordenamiento territorial consiste en principio, administrar los espacios y usos públicos, identificar los riesgos, amenazas y vulnerabilidades, para prevenirlos y mitigarlos; y disponer de los espacios públicos para el tránsito de las personas, garantizando el derecho constitucional a la libertad de locomoción.

La Constitución Política de la República contempla que los municipios son instituciones autónomas, es decir, le dota de esa facultad para elegir sus autoridades, administrar sus recursos y emitir sus ordenanzas. Dentro de las funciones que la norma suprema les otorga a las municipalidades, está la prestación de los servicios públicos a la población para mejorar sus condiciones de vida, también contempla el ordenamiento territorial como una función de decisión administrativa a las autoridades municipales con

el propósito de regular el uso de los espacios públicos, impulsar el desarrollo integral del municipio y garantizar la libertad de locomoción de las personas.

El municipio podrá dividirse en las siguientes formas de ordenamiento territorial: cabecera municipal, aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microrregión, finca, las formas propias de ordenamiento territorial de los pueblos indígenas y las demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente al interior del municipio, conforme lo establecido en el artículo 22 de este Código (Codigo Municipal, 2002, artículo 4).

Los planes de ordenamiento territorial deben elaborarse de forma participativa con los ciudadanos, sociedad civil y demás, de tal forma que haga eficaz la inclusión de las organizaciones de los pueblos indígenas, en la identificación de necesidades y propuestas de solución en materia de orden y control de la ocupación y usos de los espacios públicos. El instrumento de planificación, debe contemplar la disponibilidad de los espacios públicos a ser utilizados por las personas, para garantizar el derecho constitucional a la libertad de locomoción, regulado en el artículo 26 de la Constitución Política de la República, al reconocer que toda persona tiene libertad de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional; derecho que debe garantizarse por el Estado a través de sus instituciones públicas y específicamente por los municipios en sus respectivos territorios.

Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente et al. (s.f.), afirma que el ordenamiento territorial “Alude a la idea de regular u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio en pro de su aprovechamiento óptimo, especialmente en lo que tiene que ver con los recursos naturales, la adecuada distribución de los asentamientos humanos y con las diversas actividades económicas en el territorio (Massiris, et al., 2012)” (p. 14).

El objeto de elaborar y ejecutar planes de ordenamiento territorial, consiste en organizar, asignar y controlar las actividades del municipio, optimizando los espacios de los cascos urbanos y rurales respetando las culturas y tradiciones de ciertos lugares públicos, además, mitiga los riesgos al ocupar espacios seguros y planeados. Otro factor importante con el ordenamiento territorial, es la disposición de espacios públicos como mercados, parques, centros de recreación, banquetas y aceras de las calles, para garantizar el derecho a la libertad de locomoción. El Código Municipal, en su artículo 144 preceptúa que la aprobación y modificación de los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral, se hará con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros que integra el Concejo Municipal.

El ordenamiento territorial

Dentro de las funciones que les corresponde a las autoridades municipales, está el ordenamiento territorial que tiene como finalidad controlar y asignar los espacios físicos de uso público y privado para el desarrollo integral del municipio. Para el efecto, se desarrollan concepciones y

definiciones para el abordaje del ordenamiento territorial, el marco legal que ampara la facultad de ordenar el territorio municipal, los principios en que se sustenta el ordenamiento territorial, las fases en que se construye los planes de ordenamiento territorial, el marco metodológico para la construcción, implementación y evaluación, por último, las competencias administrativas de las autoridades municipales para elaborar y aprobar los planes de ordenamiento territorial.

Definición

El ordenamiento territorial en su concepción amplia, comprende las acciones que van desde la planificación hasta la ejecución y evaluación de los instrumentos de planificación, con el objeto de establecer y administrar los espacios físicos en una circunscripción municipal. Ordenar el territorio de las municipalidades implica construir planes de ordenamiento territorial, mediante la participación ciudadana que con intereses particulares convergen en intereses generales, para que las autoridades municipales dispongan de herramientas de planificación a corto, mediano y largo plazo, que ordene la actividad económica, cultural, social, política y la prestación de los servicios públicos. Así mismo, debe regularse la utilización de los espacios de tránsito y uso peatonal para que no sean ocupados para fines distintos a fin de garantizar la libertad de locomoción de las personas como un derecho constitucional.

Para Montes (2001):

Ordenamiento territorial: Función pública que tiene por objeto establecer el marco de referencia espacial necesario para las distintas actividades humanas, ya sean: asentamiento humano, actividades productivas o de protección de los recursos naturales; señalando a su vez, la vocación de las diversas del territorio (p. 14).

El autor Montes al definir el ordenamiento territorial, de forma genérica reconoce que es una función pública que recae en las actividades de las autoridades municipales, para el buen orden territorial. En Guatemala, el ordenamiento territorial está dentro de las funciones que deben cumplir las municipalidades, eso implica que los Concejos Municipales como órganos de decisión y deliberación deben construir, aprobar y ejecutar los planes de ordenamiento territorial desde los cascos urbanos que reciben mayor afluencia de personas hasta las áreas rurales, para establecer los espacios de uso público y asignación de sitios para el desarrollo comercial, cultural, social, político, entre otros, con el fin de mejorar el desarrollo integral de la población en sus diferentes dimensiones.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala, denominado SEGEPLAN, emitió la Guía Metodológica para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial, donde recoge la definición de ordenamiento territorial. “El ordenamiento territorial se concibe como un proceso de diálogo y concentración ciudadana entre diferentes actores que con intereses

particulares conviven en el territorio, el cual requiere de una relación de corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno municipal” (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2018, p. 16). El ordenamiento territorial requiere una participación activa de los ciudadanos para que la construcción sea corresponsable y prevalezca el interés social sobre el particular, de acuerdo a las formas del municipio y condiciones de los pueblos indígenas.

En ese orden de ideas, el ordenamiento territorial implica un proceso metodológico, que va desde los análisis situacionales, elaboración del instrumento, gestión, seguimiento, monitoreo y evaluación, a través de la participación activa de los ciudadanos como personas individuales y organizaciones como personas jurídicas, generando corresponsabilidad entre la población y las autoridades municipales para el logro de los resultados que garanticen la seguridad, la paz, la justicia y el desarrollo integral de las personas. La concepción de ordenamiento territorial no solo implica ordenar las calles, avenidas, parques, aceras y demás espacios públicos municipales, sino la reglamentación de construcciones de edificios, comercios, industrias, bodegas, residenciales, condominios, asentamientos para evitar catástrofes, además, debe mejorar la prestación de los servicios públicos para satisfacer las necesidades de las personas.

Marco legal

La regulación legal del ordenamiento territorial en Guatemala, se encuentra en la Constitución Política de la República y en el Código Municipal. En la norma de mayor jerarquía del Estado, contempla el reconocimiento de los municipios como entidades autónomas, la forma de su administración, la forma de gobierno, las autoridades municipales y las funciones de las autoridades tanto del Concejo Municipal como para el alcalde y juez de asuntos municipales; determina el presupuesto para funcionamiento de los municipios y por supuesto la asignación de funciones que debe cumplir la municipalidad, específicamente la de atender los servicios públicos, el ordenamiento territorial de su circunscripción, que implica elaborar y ejecutar instrumentos técnicos de planificación para regular los espacios públicos y garantizar los derechos de las personas.

Los servicios públicos están íntimamente relacionados con el ordenamiento territorial, la efectividad de prestación depende de cómo esté ordenado el municipio, en ese sentido las municipalidades deben implementar estrategias que incluya la participación ciudadana para ordenar el territorio y mejorar los servicios públicos que impacte en la satisfacción de necesidades de la población. De conformidad con el artículo 253 “Los municipios de la República de Guatemala son

instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde. c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios” (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985). La función que establece la norma suprema, obliga a las municipalidades cumplir con ordenar el territorio en todos los aspectos y garantizar los servicios públicos.

Como norma específica de las municipalidades, se encuentra el Código Municipal, que regula todo lo concerniente a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y el ordenamiento territorial. En el artículo cuatro de la misma norma legal, establece las formas del ordenamiento territorial, que pueden dividirse en cabecera municipal, aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microrregión, finca, entre otras. Este precepto normativo, faculta al Concejo Municipal, organizarse y dividirse administrativamente para el cumplimiento de sus fines, atendiendo los intereses y desarrollo integral de las personas, respetando las formas y tradiciones de los pueblos indígenas.

La división territorial debe realizarse bajo los conceptos de desarrollo urbano y rural, desconcentración y descentralización de los servicios públicos. De esa cuenta los gobiernos locales de acuerdo a los intereses de desarrollo y administración municipal, están facultados para dividir el

municipio en distintas formas de ordenamiento territorial, con el objeto de readecuar los espacios públicos en los cascos urbanos y rurales, dependiendo de las condiciones demográficas, políticas, económicas, culturales, sociales y aspectos de los pueblos indígenas. La modificación de la división territorial, según el Código Municipal, le compete al Concejo Municipal, quien debe cumplir con un procedimiento administrativo, que incluya requisitos, dictamen favorable de la Oficina Municipal de Planificación, del Instituto Nacional de Estadística y del Instituto de Fomento Municipal.

En el Código Municipal, se encuentra estipulado que el distrito municipal, es la circunscripción territorial en la que ejerce autoridad, determinando que la circunscripción es continua y lo constituyen las formas de ordenamiento territorial, además define que la cabecera municipal, es el centro poblado donde tiene su sede la municipalidad. La competencia del gobierno municipal se extiende a toda la circunscripción territorial del municipio, lo que implica que no puede invadirse, delegarse o transferirse la competencia administrativa del Concejo Municipal a otro dentro de un municipio distinto. La cabecera del distrito municipal, es el espacio físico donde está asentada la municipalidad para la toma de decisiones y deliberación de la autoridad como ente colegiado, además, es el sitio donde labora el talento humano de la municipalidad.

Como atribución general del Concejo Municipal, está el ordenamiento territorial y el control urbanístico de la circunscripción municipal; de esa cuenta, el órgano colegiado por mandato legal, le corresponde implementar planes de ordenamiento territorial, para controlar los espacios urbanos y rurales, asignando espacios de comercio, recreación, deportivas, culturales y sociales para generar condiciones de desarrollo y mejorar la calidad de vida de los vecinos, función que se encuentra regulada en el artículo 35 del Código Municipal. Por otra parte, el alcalde municipal representa a la municipalidad y al municipio y dentro de sus atribuciones está la de dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales, para que los mismos sean prestados eficientemente.

En el Capítulo II del Código Municipal, del artículo 142 al 149, regula todo lo concerniente al ordenamiento territorial y desarrollo integral del municipio. Según el artículo 142, faculta a las municipalidades formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de sus municipios. El ordenamiento territorial implica un proceso participativo de todos los sectores y las autoridades municipales, en efecto deben cumplir con una serie de pasos, iniciando con la elaboración, dirección, organización y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, que abarque los espacios demográficos y geográficos de los cascos urbanos y

rurales de la circunscripción municipal, que determine la sostenibilidad en el crecimiento poblacional, económico y urbanístico.

Las formas de desarrollo municipal deben garantizar la prestación de los servicios públicos, sin que pueda limitarse o restringirse a las demás personas, las vías, calles, avenidas, camellones y aceras para que las mismas sean seguras, adecuadas y de calidad al tenor de lo establecido en el artículo 142 en su inciso a) del Código Municipal. Este precepto, es una norma impositiva al describir que los servicios públicos y acceso a los espacios públicos deben garantizarse a todas las personas, sin excepción alguna, al transitar por las calles, avenidas, aceras y demás espacios de acceso público en la jurisdicción municipal con el objeto facilitar el uso de los espacios públicos en el marco del derecho a la libertad de locomoción.

Los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral del municipio deben respetar, en todo caso, los lugares sagrados o de significación histórica o cultural, entre los cuales están los monumentos, áreas, plazas, edificios de valor histórico y cultural de las poblaciones, así como sus áreas de influencia (Código Municipal, 2002, artículo 143).

El ordenamiento territorial de las municipalidades debe atender a las dimensiones territoriales, crecimiento poblacional y desarrollo económico, lo que significa que en la construcción de los planes deben involucrarse además de las autoridades municipales y del gobierno central, el conglomerado de personas tanto individuales como colectivas que

convergen intereses generales para lograr el desarrollo en todas sus concepciones, debe también definirse y regularse los espacios comerciales, industriales, culturales, sociales y de vivienda, entre otros. Todos los aspectos a considerar deben recogerse en los planes de ordenamiento territorial que aprueba el Concejo Municipal, por el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros que los integran.

Principios

Existen principios que orientan y norman todo lo relacionado a la elaboración, gestión, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial; se entiende por principio al conjunto de disposiciones, normas y líneas que orientan el que hacer de una cosa, en este caso en concreto, para sustentar el orden territorial. “Los principios son relevantes para el ordenamiento territorial porque permiten a quienes tienen un papel en su planeación integrar las diferentes normas de diferentes ámbitos y que las interpreten en favor de la planeación territorial” (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, et al. s.f, p. 23). La institución resalta la importancia de realizar el ordenamiento territorial bajo principios porque legitima la toma decisiones de las autoridades municipales de tal manera que garantice el desarrollo integral del municipio y prevalezca el interés colectivo.

Los principios establecidos por la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente realizado en el país de Colombia para el ordenamiento territorial son: a) Los principios organizativos del Estado, b) Los principios rectores del ejercicio de la competencia en materia de ordenamiento territorial, c) Los principios del proceso de ordenamiento territorial y d) Los principios en materia ambiental relevantes para el ordenamiento territorial. Los principios organizativos del Estado tienen tres componentes, el primero es el reconocimiento de la máxima autoridad del Estado por la población en general, el segundo es la descentralización que establece las tareas de encargar los servicios públicos a las entidades del Estado para acercar los mismos a la población y el tercero es la autonomía, que faculta a las municipalidades tomar sus propias decisiones, administrar sus recursos y atender los servicios públicos en su jurisdicción.

Los principios rectores del ejercicio de competencias en materia de ordenamiento territorial, comprende la coordinación, la concurrencia y la subsidiaridad. La coordinación consiste en que la construcción del ordenamiento territorial debe ser articulada con las autoridades superiores de conformidad con las competencias establecidas en la ley, deben tener colaboración entre todas las instancias con el fin de armonizar la planificación en todos sus niveles. La concurrencia significa que la construcción de los planes de ordenamiento territorial se hacen efectivos

a través de la conformación de mesas técnicas de trabajo, donde se vincula la participación de todos los ciudadanos y sectores del municipio. Por último, está la subsidiariedad que consiste en la asignación específica que el Estado otorga a las municipalidades para encargarse de ciertas actividades y prestación de servicios públicos.

Los principios del proceso de ordenamiento territorial incluyen la integración, la regionalización, la sostenibilidad, la participación, la solidaridad, equidad territorial, la diversidad, la prospectiva, la paz, convivencia, la responsabilidad y la transparencia. La integración consiste que determinados municipios deben unirse para implementar programas regionales, en efecto los planes de ordenamiento territorial deben ser sostenibles, equitativo y diverso en su aplicación. La participación dentro del proceso de ordenamiento territorial debe articular a todos los sectores para transparentar las acciones del gobierno municipal. La prospectiva dentro del ordenamiento territorial es fundamental porque permite marcar a futuro un territorio deseado, por otro lado, la responsabilidad y transparencia coadyuva a la integridad y rendición de cuentas de las autoridades municipales sobre los resultados planteados en los instrumentos técnicos.

Los principios en materia ambiental relevantes para el ordenamiento territorial, contempla el principio de prevención, principio de precaución y principio de rigor subsidiario. El principio de prevención obliga a las instituciones a crear políticas públicas en materia ambiental, que minimice los daños ambientales y diseñe acciones para evitarlos; el principio de precaución consiste que las autoridades municipales deben generar acciones de tipo geográficos y demográficos para anticiparse que ocurran fenómenos naturales, a fin de evitar daños a las comunidades y sus habitantes. El principio de rigor subsidiario consiste que algunas entidades públicas en materia ambiental, deben contribuir a la construcción del ordenamiento territorial de las municipalidades colaborando desde su competencia aspectos que es necesario determinar en los planes de ordenamiento territorial.

En el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Guatemala del año 2020, resalta que la construcción del mismo, se basa en tres principios teóricos que le dan sostenibilidad a la ejecución. El primer principio es la caracterización territorial urbano y rural, que consiste en el conjunto de elementos que identifican y distinguen a las municipalidades con respecto a otras, ya sea por su estudio geográfico, económico, social, cultural y demás; el segundo, es el principio del modelo espacio temporal o los ciclos urbanos, que determina que los planes de ordenamiento territorial debe construirse de conformidad con el espacio físico actual y proyectado,

generando una organización de orden y desarrollo. Por último, el principio de participación ciudadana, que hace énfasis a la democracia que tienen las autoridades y los ciudadanos para la elaboración, ejecución, gestión, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial.

Fases

El ordenamiento territorial constituye un conjunto de actividades organizadas y sistemáticas que recaen en las fases durante todo el proceso de construcción de los planes de ordenamiento territorial. Las fases constituyen la ruta metodológica para la elaboración y ejecución de los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo municipal, el cual debe ser participativo, inclusivo y democrático con todos los sectores municipales e inclusive con el apoyo de otros municipios y departamentos. La Secretaría de la Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) como ente rector de la planificación del Estado, estableció fases con sus propios elementos en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial para seguir una ruta de trabajo que permita consolidar los instrumentos técnicos adecuados para impulsar el desarrollo integral de los municipios.

El proceso metodológico para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial, el cual se divide en cuatro fases cuyas actividades requerirán del análisis de los equipos técnicos municipales, así como la aplicación de métodos participativos involucrando a los actores clave en la gestión del desarrollo territorial (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2018, p. 34).

La primera fase para la elaboración de los planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial es la generación de condiciones, que consiste en la toma de decisiones técnicas, políticas y sociales para asumir el proceso de planificación, en ella también se adquieren los compromisos con las diferentes instituciones, organizaciones y ciudadanos. Se establecen plazos para realizar determinadas actividades, se vincula la participación de todos los sectores para que sea inclusivo, la estimación de los recursos logísticos, tecnológicos y financieros que se utilizarán en la construcción de los planes de ordenamiento territorial. Lo más importante el talento humano que tendrá la dirección y elaboración de todas las actividades, que necesariamente deben conformarse mesas técnicas de trabajo encargados de realizar los análisis, pre diagnósticos, la organización actual del municipio, ente otros.

La segunda fase es el diagnóstico y análisis territorial, consiste en la realización del análisis actual del municipio, confrontado con datos reales de los aspectos geográficos y estadísticos para establecer líneas bases de las variables y de la problemática, con el objeto de plantear el modelo de desarrollo del municipio, determinar las causas y efectos de los problemas municipales, verificar los elementos internos como externos que vinculen la gestión de riesgos, el cambio climático, la cultura y tradiciones de los pueblos y el mejoramiento de vida de la población. Dentro del diagnóstico es importante identificar con claridad los factores positivos y negativos

del municipio representados en las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), además debe plantearse el análisis de escenarios, de problemáticas y potencialidades para determinar el estado actual y futuro del territorio municipal.

La tercera fase es la planificación y ordenamiento territorial, que se conoce como la toma de decisiones donde se definen los resultados y acciones de desarrollo estratégico del municipio, se establecen los lineamientos normativos para el ordenamiento territorial, se hace un planteamiento futuro del municipio, es decir, la proyección de un nuevo orden territorial que priorice el desarrollo integral del municipio. En esta fase debe definirse un nuevo esquema de organización territorial que permita acercar los servicios públicos a la población, promover la participación ciudadana en las áreas urbanas y rurales, la conservación de los recursos naturales, ordenar de forma estratégica los espacios de usos públicos y mejorar la conexión de movilidad en los cascos urbanos como el acceso a las comunidades rurales para impulsar el desarrollo de la población, una vez elaborado el plan de ordenamiento territorial es aprobado por el Concejo Municipal para iniciar su ejecución.

La cuarta fase es la gestión y seguimiento. La gestión consiste en asignar responsabilidades a las mesas técnicas de trabajo para la divulgación por diferentes medios el plan de ordenamiento territorial a la población,

definir rutas de trabajo para la implementación del plan, que conlleva elaborar otros instrumentos técnicos de ejecución tales como el Plan Estratégico Institucional, Plan Operativo Multianual, el Plan Operativo Anual y los reglamentos del municipio. El seguimiento radica en una revisión de la implementación del plan de ordenamiento territorial, con el objeto de identificar los aspectos que limiten el avance o permiten el progreso, a fin de generar nuevas estrategias para su continuidad, evaluar los resultados y hacer una comparativa con los indicadores de logros, para mejorar la toma de decisiones.

En comparación con los planes de ordenamiento territorial del país de Colombia, la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente en Colombia, cita el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 de 2015 del Presidente de la República de Colombia, que establece cinco fases para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, la fase uno es la preliminar que consiste en el análisis de factibilidad, la fase dos es el diagnóstico que recae en el análisis territorial, la fase tres es la formulación que es la elaboración propia del instrumento, la fase cuatro es la implementación que es la puesta en marcha del plan y la fase cinco es el seguimiento y evaluación que consiste en verificar el avance si se están cumpliendo o no los resultados deseados. Por su parte la SEGEPLAN determinó cuatro fases para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.

Marco metodológico

La aplicación de métodos, técnicas, procesos, procedimientos y pasos, constituyen un marco metodológico para la formulación de instrumentos técnicos y jurídicos con el fin de alcanzar las metas planteadas. Las municipalidades al impulsar el ordenamiento territorial plantean las metas y estrategias a cumplir en bienestar de la población. En Guatemala la entidad encargada de la planificación del Estado y emitir lineamientos sobre la elaboración, ejecución, seguimiento, monitoreo y evaluación de los instrumentos de planificación es la SEGEPLAN, entidad que emitió en el año 2018, la Guía Metodológica para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial en Guatemala con el objeto de dotar un instrumento de planificación que les permita ordenar e impulsar el desarrollo en las municipalidades.

Dentro de los métodos y técnicas en la construcción de los planes de desarrollo municipal y ordenamiento integral están los análisis de amenazas y vulnerabilidades, análisis del uso actual del territorio, análisis de problemáticas y potencialidades y análisis de escenarios que alimentan con información sustentada en la realidad municipal, también está la recolección de datos mediante fichas, entrevistas a los ciudadanos y organizaciones, cuestionarios, mapeos de los cascos urbanos y rurales y la conformación de mesas técnicas de trabajo que permite la participación

responsable de los ciudadanos, organizaciones y autoridades municipales para transparentar y garantizar el orden y desarrollo municipal. En la construcción de los planes de ordenamiento territorial dependiendo de las actividades, puede aplicarse el método deductivo, inductivo, analítico, histórico, científico, entre otros.

El proceso de construcción de un instrumento jurídico y técnico conlleva siempre una metodología que implica determinar lineamientos claros al establecer los pasos para su elaboración y consecución de los resultados esperados, en ese sentido, el ordenamiento territorial y el desarrollo integral de los municipios deben recogerse en un instrumento, en este caso en los planes de ordenamiento territorial. El aspecto metodológico es un camino orientador y ordenado que establece pasos, acciones y técnicas para la elaboración de un instrumento, que persigue de forma lógica plantear estrategias y un conjunto de actividades a las autoridades, personas y organizaciones involucradas con el propósito de asignar responsabilidades y obtención de los resultados que mejoren de forma integral el desarrollo del municipio.

La formulación de los planes de ordenamiento territorial responde a las necesidades de orden y desarrollo, con eso se resalta la importancia de construir y participar democráticamente en la planificación del municipio, tomando como punto de partida el diagnóstico para plantear metas y

estrategias que garanticen los espacios públicos para las actividades sociales, económicos, culturales y demás. El Código Municipal, preceptúa en el artículo 144, que la responsabilidad de elaborar y aprobar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo municipal corresponde al Concejo Municipal, para el efecto, deben integrar mesas de trabajo con todos los sectores del municipio, que permita una participación activa y corresponsabilidad de los ciudadanos, para consolidar un instrumento que identifique las necesidades reales y su ejecución sea de interés social y de desarrollo integral.

El primer paso para el ordenamiento territorial es generar un diagnóstico de necesidades que identifique la situación actual del municipio y un planteamiento a futuro deseado. Según el autor Pauta Calle (2013), “...los planes de ordenación territorial podrían constituir un proceso desplazado en el tiempo respecto de los planes de desarrollo...es potestad de los gobiernos autónomos descentralizados planificar el desarrollo del respectivo nivel y formular los correspondientes planes de ordenación territorial...” (p. 177). El autor hace referencia a la ordenación territorial y urbanístico de Ecuador que implica un proceso metodológico para la elaboración; al hacer una comparación con Guatemala, tiene similitud en cuanto a la facultad que las normas jurídicas otorgan a las autoridades municipales de ejercer el ordenamiento territorial de su territorio.

Competencia administrativa

Las instituciones del Estado son creadas a través de la Constitución Política de la República, por las leyes y los reglamentos, normas jurídicas que otorgan facultades y asignan funciones para desarrollar las actividades a través de sus órganos. Las normas jurídicas al regular un órgano público, reconoce su legitimidad y le otorga facultades y atribuciones para cumplir con sus actividades en beneficio de la colectividad. “La competencia es el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer; el concepto de “competencia” da así la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo” (Gordillo, 2013, p. 167). En ese sentido, la competencia se concibe como el conjunto de atribuciones que la ley otorga a los órganos de la administración pública para poder actuar en un determinado espacio, tiempo y territorio.

Existe una clasificación de la competencia regulada por el Derecho Administrativo, en la que se encuentra la competencia en razón de la materia, que consiste en el tipo de actividad que el órgano realiza, la competencia en razón del territorio, es concebida como la división administrativa que el Estado ha realizado para delimitar los territorios de las regiones, de los departamentos y de los municipios, la competencia en razón del tiempo, inicia cuando la normativa que regula al órgano nace a

la vida jurídica y por lo general es permanente al otorgar la facultad para actuar en cualquier tiempo y es temporal cuando la norma le otorga atribuciones en un plazo determinado, por último, la competencia en razón al grado, que hace alusión a la jerarquía de los órganos públicos superiores con los inferiores.

La competencia administrativa es el reconocimiento de las atribuciones que la norma jurídica otorga a las entidades estatales, legitimando la competencia en su territorio mediante la asignación de esas facultades. El Estado se ha organizado política y administrativamente en departamentos y en municipios, éstos ejercen únicamente su competencia en su jurisdicción, en el caso de las municipalidades la competencia de la administración recae en el Concejo Municipal al constituirse como órgano colegiado conformado por el alcalde, síndicos y concejales como autoridades municipales, que aparte de actuar como órgano colegiado, también tiene atribuciones individuales que la misma norma establece.

Las competencias de los órganos administrativos del Estado deben estar reguladas en las normas jurídicas. En particular, las municipalidades tienen su fundamento en la Constitución Política de la República, al establecer en su artículo 253, las funciones del municipio que van desde elegir a sus propias autoridades, administrar sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial hasta el

cumplimiento de sus fines. Esta norma reconoce a las municipalidades como entes autónomos, les da la facultad de administrar los asuntos municipales en su jurisdicción y les otorga la potestad de emitir sus propios reglamentos y ordenanzas para ordenar el territorio, además le faculta crear el Juzgado de Asuntos Municipales, el Cuerpo de Policía y el régimen de relación laboral será ejercido por la Ley del Servicio Municipal, Decreto número 1-87 del Congreso de la República.

Dentro de la tipología de la competencia administrativa de los municipios están las propias y por delegación. La competencia propia es aquella mediante el cual las normas jurídicas establecen atribuciones a las instituciones de conformidad con la autonomía para el logro de sus fines; mientras que la competencia por delegación, consiste en encargar o encomendar a las municipalidades por parte del Gobierno Central a través de convenios y políticas públicas para la atención de determinados servicios públicos. La Constitución Política de la República y el Código Municipal, reconoce la competencia de las autoridades del municipio, por un lado, encontramos autoridades individuales como el alcalde, los síndicos y los concejales, por el otro lado, al integrarse estas tres autoridades se constituye en órgano colegiado.

Las atribuciones o competencias que tiene el alcalde municipal regulado en el artículo nueve del Código Municipal, establece que es el responsable para ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos, cumplir con las ordenanzas, acuerdos, resoluciones y reglamentos que el Concejo Municipal autoriza. También le corresponde al alcalde municipal presidir el Concejo Municipal, dirigir la administración municipal, representar a la municipalidad y al municipio, velar por las políticas públicas municipales, supervisar e impulsar los servicios públicos, desempeñar la jefatura de todo el personal administrativo del municipio, autorizar los matrimonios civiles, juramentar a los síndicos y concejales, entre otras, son atribuciones y obligaciones a tenor del artículo 53 de la misma norma legal.

Los síndicos y concejales como miembros del Concejo Municipal, tiene la atribución y el deber de promover medidas para evitar abusos en las oficinas y dependencias municipales, sustituir al alcalde municipal en su ausencia que corresponde a los concejales en su orden, emitir dictámenes que sean requeridos por las autoridades municipales, integrar las comisiones del municipio, fiscalizar la actuación del alcalde y exigir el cumplimiento de las ordenanzas del Concejo Municipal, interrogar al alcalde cuando se hubiera extralimitado en sus funciones; por otra parte, los síndicos tienen la facultad de representar a la municipalidad ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas y ser mandatarios

judiciales que deben ser autorizados por el Concejo Municipal de conformidad con lo establecido en el artículo 54 del Código Municipal.

El Concejo Municipal tiene la competencia de ser el órgano superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales, por medio del cual recae el gobierno municipal que se integra por el alcalde, los síndicos y concejales. Dentro de las atribuciones que regula el Código Municipal, estipula que al Concejo Municipal le corresponde el ordenamiento territorial y el control urbanístico de la circunscripción municipal, también le corresponde convocar a la sociedad para la formulación de las políticas públicas municipales, fiscalizar los actos del gobierno municipal, brindar los servicios públicos, aprobar los planes de ordenamiento territorial, aprobar acuerdos o convenios con otras municipalidades, aprobar acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales, entre otras.

Comparación de los planes de ordenamiento territorial del municipio de Guatemala, Villa Nueva y Quetzaltenango

Dentro del proceso de investigación se hace una comparación de los planes de ordenamiento territorial del municipio de Guatemala, Villa Nueva y Quetzaltenango con la finalidad de determinar las similitudes, diferencias y aspectos legales relacionados a la elaboración, aplicación y efectos jurídicos derivado de su implementación. En consecuencia, se desarrolla

el marco conceptual que conlleva el conjunto de definiciones, la estructura y componentes del reglamento, el ámbito de aplicación para determinar el alcance del instrumento de planificación, el proceso de aprobación por parte de las autoridades municipales, la implementación o ejecución de los planes de ordenamiento territorial y la comparación metodológica, técnica y jurídica utilizada en su construcción.

Marco conceptual

Los planes de ordenamiento territorial de las municipalidades de Guatemala, Villa Nueva y Quetzaltenango tienen como propósito estudiar y analizar jurídicamente el contenido para identificar similitudes y diferencias en cuanto a la construcción, elaboración, aprobación, implementación, seguimiento, evaluación y efectos jurídicos que han resultado de la implementación. En el municipio de Guatemala el Concejo Municipal aprobó mediante el Acuerdo COM-030-2008 y su reforma COM-42-2011 el Plan de Ordenamiento Territorial; el municipio de Villa Nueva lo aprobó mediante Acta 4,323-2019 del Concejo Municipal y el municipio de Quetzaltenango lo aprobó mediante Acta 155-2017 y su reforma en Acta 202-2019 del Concejo Municipal.

En Guatemala son pocas las municipalidades que tienen aprobado el Plan de Ordenamiento Territorial. “En Guatemala se cuenta con poca tradición en la elaboración e implementación de instrumentos de planificación territorial” (Universidad de Barcelona, 2009, p. 120). La mayoría de municipios han hecho esfuerzos con aprobar el Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de ordenamiento territorial, actualmente los que cuentan con este tipo de instrumento jurídico está Guatemala, Villa Nueva y Quetzaltenango y su importancia de elección radica en que estas jurisdicciones municipales tienen características similares en geografía, capacidad económica y densidad poblacional. Dentro del contenido de los planes de ordenamiento territorial de las municipalidades mencionadas establece las formas de los servicios públicos que se brinda a la población, el desarrollo integral del municipio y regula procedimientos para utilizar espacios públicos y privados.

La construcción de los planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial se han elaborado en atención a la Guía Metodológica para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial en Guatemala, que emitió la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia en el año 2018. La metodología utilizada para la construcción participativa de los planes de ordenamiento territorial permite facilitar y proporcionar las herramientas útiles y orientadoras en la elaboración de los instrumentos de planificación a las autoridades

municipales, para que puedan impulsar sus planes en esta materia y administrar sus territorios desde los aspectos sociales, culturales, educativos, políticos y demás.

Debe realizarse una distinción entre los planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento territorial. Los primeros abordan aspectos de desarrollo municipal desde el punto de vista económico, social, cultural, deportivo y político tanto en los cascos urbanos y rurales, dándoles un enfoque de ordenamiento territorial; mientras que los planes de ordenamiento territorial son exclusivamente para ordenar y regular los espacios públicos, la prestación de los servicios locales, la gestión de riesgos y amenazas, los aspectos espaciales de todo el territorio municipal. Estos últimos solo han sido elaborados y aprobados por un porcentaje mínimo de las municipalidades en Guatemala, tal es el caso de las tres municipalidades que son objeto de estudio, quienes cuentan con el Plan de Ordenamiento Territorial debidamente aprobado por los respectivos Concejos Municipales.

Ahora bien, las municipalidades al elaborar y aprobar sus planes de ordenamiento territorial impulsan la planificación como gestión del primer paso del proceso administrativo, para ordenar los territorios locales, regular los espacios públicos, mejorar la prestación de los servicios públicos a la población e impulsar el desarrollo integral del municipio. La

elaboración de los planes de ordenamiento territorial obedece a un conjunto de elementos que constituyen el contenido, dentro de los cuales se encuentra una gama de definiciones o conceptos que describen y orientan la comprensión de la terminología técnica, doctrinaria y legal del ordenamiento territorial, aspectos que constituyen el marco conceptual.

Los planes de ordenamiento territorial de los municipios de Guatemala, Villa Nueva y Quetzaltenango fueron aprobados mediante Acuerdos o Actas por los Concejos Municipales, instrumentos que tienen una categoría de reglamento municipal, concebido como el conjunto de normas jurídicas emitidas por el gobierno municipal para regular los aspectos de ordenamiento territorial y mejorar los servicios públicos. Dentro del apartado de los planes de ordenamiento territorial objeto de estudio se establece una gama de definiciones, por ejemplo: el ordenamiento territorial, servicios públicos, áreas de uso público, acceso público, colonia, límite, vía pública, planes parciales, entre otros. En ese orden de ideas, los planes de las municipalidades citadas, contienen similitudes al describir en algunos artículos definiciones que se relacionan con el ordenamiento territorial y orienta la comprensión de las temáticas.

Estructura y competencias

Los planes de ordenamiento territorial están estructurados de tal forma que permite abordar los diferentes aspectos técnicos, doctrinarios y jurídicos. La municipalidad de Guatemala dentro de su Plan de Ordenamiento Territorial aprobado por el Concejo Municipal, aborda una estructura que atiende a las necesidades situacionales de crecimiento poblacional y ordenación de los espacios públicos; el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Guatemala, Acuerdo COM-030-2008 del Concejo Municipal, tomó vigencia en el año 2008, contemplando tres considerandos, cinco títulos, ciento veintitrés artículos, además contiene catorce artículos transitorios; por otra el mismo plan tuvo una reforma a través del Acuerdo COM-42-2011 del Concejo Municipal, emitido en el año 2011, que contempla dentro de su estructura tres considerandos, cinco títulos y cincuenta y cuatro artículos.

El Acuerdo COM-42-2011 de la municipalidad de Guatemala establece en el primer título las Disposiciones Generales y dentro de sus capítulos contiene las definiciones y conceptos como el ordenamiento territorial, vía de uso público, acceso público, entre otros, además contempla los alcances del ordenamiento territorial, los planes suplementarios, la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, los servicios municipales, las autoridades técnicas y administrativas del ordenamiento territorial y sus

atribuciones. En el segundo título establece las normas técnicas de ordenamiento territorial y en sus capítulos desarrolla la división territorial administrativa, el sistema vial, vías nuevas, caracterización de zonas generales, zonas especiales, el uso del suelo y localización de establecimientos abiertos al público y el mapa del ordenamiento territorial. En el título tres abarca la gestión del ordenamiento territorial que son los servicios administrativos y en sus capítulos establece los procedimientos de autorización de licencias, las licencias de fraccionamiento, las licencias de obras, las licencias del uso de suelo y dictámenes de localización de establecimientos abiertos al público, las áreas de servicio público, los planes suplementarios, los cambios y actualizaciones al Plan de Ordenamiento Territorial. En el título cuatro regula el régimen sancionatorio y el procedimiento para la aplicación de sanciones por el incumplimiento del reglamento. Por último, en el título cinco y último contempla las disposiciones transitorias y finales.

El Plan de Ordenamiento Territorial de la municipalidad de Villa Nueva, Acta número 4,323-2019 del Concejo Municipal, a comparación con el de la municipalidad de Guatemala, contiene seis considerandos, siete títulos y ciento cincuenta y ocho artículos. En el primer título contiene el ordenamiento territorial y en sus capítulos desarrolla la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, los principios rectores de ordenamiento territorial, las autoridades técnicas del ordenamiento territorial y la

división territorial. En el segundo título establece las normas técnicas de ordenamiento territorial y en sus capítulos desarrolla la clasificación del suelo, el sistema vial, categorización del suelo, parámetros normativos, las zonas especiales y el mapa del Plan de Ordenamiento Territorial.

En el título tres contempla los servicios administrativos, las licencias municipales y procedimientos administrativos, en sus capítulos desarrolla las consultas e informes de factibilidad, las licencias de fraccionamiento, de obras y de usos del suelo, así como los procedimientos administrativos. En el título cuatro regula las herramientas de gestión del territorio y en sus capítulos hace alusión a los planes maestros, los planes parciales de ordenamiento territorial y las normas complementarias. En el título cinco establece las áreas de servicio público, clasifica y regula las características de los servicios públicos. El título seis desarrolla el régimen sancionador y en sus capítulos establece las sanciones y los procedimientos para la aplicación de las sanciones. Por último, el título siete regula las disposiciones especiales, transitorias y finales.

El Plan de Ordenamiento Territorial de la municipalidad de Quetzaltenango fue aprobado a través del Acta número 155-2017 y su reforma en Acta número 202-2019 por el Concejo Municipal. En la estructura contiene seis considerandos, siete títulos y ciento sesenta artículos. El título primero contiene el ordenamiento territorial y en sus

capítulos aborda las disposiciones generales y las autoridades de ordenamiento territorial. En el segundo título establece las normas técnicas de ordenamiento territorial y en sus capítulos determina la división territorial, el sistema vial, la clasificación del suelo y los parámetros normativos. En el título tres regula las licencias municipales y en sus capítulos establece los servicios administrativos, la autorización de desmembración o fraccionamiento, las licencias de obras, las licencias de usos del suelo y los procedimientos administrativos.

El título cuatro contiene las normas mínimas de diseño y normas de ejecución de obras de diferentes categorías; en el título cinco establece las herramientas de gestión del territorio y en sus capítulos regula los planes parciales, las normas complementarias y las áreas de servicio público. En el título seis establece el régimen sancionador y en sus capítulos desarrolla las sanciones y el procedimiento para la aplicación de sanciones; por último, en el título siete contempla las disposiciones especiales, transitorias y finales, además contempla dos anexos, en el primero establece las tablas de la clasificación detallada de usos del suelo y en el segundo anexo desarrolla las tablas de los parámetros normativos y un conjunto de mapas representativos de los diferentes aspectos geográficos y demográficos.

Los tres planes de ordenamiento territorial de las municipalidades abordadas contemplan una estructura similar en cuanto a los aspectos desarrollados, sin embargo es necesario hacer hincapié que el Plan de Ordenamiento Territorial de la municipalidad de Villa Nueva y Quetzaltenango es similar no solo en su desarrollo sino también en la cantidad de considerandos y el número de artículos, con la diferencia que el instrumento de la municipalidad de Quetzaltenango agrega anexos para ilustrar el uso del suelo y mapas que representan geográficamente la circunscripción municipal. El Plan de Ordenamiento Territorial de la municipalidad de Guatemala es menos extensa porque contiene únicamente cincuenta y seis artículos y dos considerandos, además cuenta con un documento de soporte que contiene análisis situacionales de la ciudad metropolitana.

La competencia establecida para la aprobación de los planes de ordenamiento territorial corresponde al Concejo Municipal de cada municipalidad, siendo ellos los únicos en aprobar estos instrumentos técnicos jurídicos. En el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Guatemala establece las autoridades técnicas y administrativas de ordenamiento territorial que recae en el alcalde municipal, en la Junta Directiva de Ordenamiento Territorial, en la Dirección de Planificación Urbana, en el Departamento de Planificación y Diseño de la Dirección de Infraestructura, en la Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de

Guatemala (EMPAGUA) y en la Dirección de Catastro y Administración del IUSI. La Junta Directiva de Ordenamiento Territorial tiene la competencia de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de ordenamiento territorial.

La Dirección de Planificación Urbana tiene la competencia para elaborar o facilitar la formulación de los planes locales de ordenamiento territorial y proponer las disposiciones municipales para la aplicación del plan de ordenamiento territorial. A la Dirección de Control Territorial le corresponde todo lo relativo a la tramitación y resolución de solicitudes de las licencias de obra, fraccionamiento y uso de suelo y aplicar las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial con el objeto de llevar un control de las licencias emitidas. El Departamento de Planificación y Diseño de la Dirección de Infraestructura le concierne elaborar los diseños geométricos viales específicos de las vías de uso público, realizar los estudios de impacto vial y verificar las asignaciones de zonas generales en el municipio.

El Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Villa Nueva, Acta número 4,323-2019 del Concejo Municipal, establece que las autoridades técnicas de ordenamiento territorial es la Junta de Ordenamiento Territorial y la Dirección de Gestión Urbana. La Junta de Ordenamiento Territorial está integrada por el Director de la Dirección de Gestión

Urbana, el Director de la Dirección Municipal de Planificación, un representante del Concejo Municipal de Desarrollo, de la Cámara Guatemalteca de la Construcción y de la Asociación de Empresarios de Villa Nueva, entre otros. La Junta de Ordenamiento Territorial tiene competencia para establecer condiciones especiales de emisión de licencias o autorizaciones municipales y velar por el cumplimiento de las políticas en materia de ordenamiento territorial; mientras que la Dirección de Gestión Urbana tiene la atribución de elaborar y facilitar la formulación de planes parciales y sus reformas.

El Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Quetzaltenango, Acta número 155-2017 y su reforma en Acta número 202-2019 del Concejo Municipal, establece las autoridades técnicas siendo estas la Dirección de Gestión Territorial encargada de proponer proyectos en materia de ordenamiento territorial; el Departamento de Ordenamiento Territorial que le compete elaborar y facilitar la formulación de los planes; el Departamento de Catastro que tiene dentro de sus atribuciones la elaboración y actualización del mapa municipal; el Departamento del Impuesto Único Sobre Inmuebles que le faculta la de cumplir con la ley de la materia; la Dirección de Servicios Ambientales es el encargado de elaborar proyectos ambientales; el Departamento de Vía Pública que debe desarrollar y actualizar el plan de viabilidad y movilidad y el

Departamento de Gestión de Riesgos es el encargado de generar planes de mitigación de desastres.

Es importante que las municipalidades de Guatemala, Villa Nueva y Quetzaltenango dentro del contenido de sus planes de ordenamiento territorial han establecido a sus autoridades técnicas y administrativas con las competencias y atribuciones para cada uno, con el fin de delimitar las funciones y asignar las responsabilidades en la ejecución de los planes de ordenamiento territorial. Existe un margen diferencial entre las autoridades técnicas y administrativas de las tres municipalidades, por ejemplo, la municipalidad de Guatemala y Villa Nueva contempla como autoridad la Junta de Ordenamiento Territorial integrado por otras dependencias, sin embargo, el municipio de Quetzaltenango no lo contempla como junta sino de forma independiente cada Dirección o Departamento.

Ámbito de aplicación

La implementación de los planes de ordenamiento territorial implica la determinación de un espacio físico por medio del cual se ejecutará el instrumento de planificación, es decir la afectación de ejecutar un plan de ordenamiento territorial recae en una circunscripción municipal determinada. No puede implementarse planes, ordenanzas o reglamentos

que abarque dos o más municipalidades afectas, salvo que se trabaje de forma coordinada y bajo el principio de regionalización, de lo contrario la competencia de cada municipalidad es específica, en virtud que los efectos administrativos y jurídicos en la aplicación de los planes de ordenamiento territorial de las autoridades municipales solo pueden recaer en territorios municipales establecidos sin que pueda afectar en los demás.

La aplicación constituye el conjunto de acciones que ponen en marcha la ejecución de un instrumento, en este caso de los planes de ordenamiento territorial para operativizarlos en la consecución de metas y objetivos planteados con el fin de obtener los resultados. Por otro lado, la delimitación espacial del territorio municipal comprende las facultades y atribuciones que la norma jurídica establece en favor de las autoridades municipales al tener competencia sobre su territorio sin que pueda ejercerla en los demás. Las municipalidades que cuentan con un Plan de Ordenamiento Territorial han contemplado la regulación de los espacios físicos a que estarán sujetas sus habitantes cuando se ejecuten las acciones para la consecución de resultados bajo el marco del derecho a la propiedad privada y demás derechos humanos.

El Plan de Ordenamiento Territorial se aplicará en toda la jurisdicción del Municipio de Guatemala, comprendiendo la regulación de los distintos ciclos de transformación del territorio, los cuales son: el fraccionamiento de bienes inmuebles, la realización de obras, el uso del suelo, la localización de establecimientos abiertos al público, así como cualesquiera actividades derivadas, conexas o complementarias a las anteriores (Concejo Municipal de la municipalidad de Guatemala, 2011, artículo 6).

El Concejo Municipal de Guatemala a través del Acuerdo número COM-030-2008 y COM-42-2011 aprobó su Plan de Ordenamiento Territorial estableciendo que la aplicación del instrumento técnico abarca de forma general toda la jurisdicción municipal y en específico aquellos aspectos que de acuerdo a su naturaleza debe reglamentarse, de tal forma que facilite asignar límites y facultades para producir efectos administrativos y jurídicos. Dentro de los aspectos específicos delimitados se encuentra la construcción de obras, el uso de suelo, las vías públicas, la utilización de los establecimientos públicos y la asignación de espacios de uso público a fin de regular el ordenamiento territorial y mejorar la prestación de los servicios públicos en el territorio municipal.

La municipalidad de Villa Nueva también contempla el ámbito de aplicación a que estarán sujetas las personas y bajo qué circunstancias deben realizar acciones que estén encaminadas a mejorar el desarrollo del municipio y por ende de la población. De conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Villa Nueva (4,323-2019), “El Plan de Ordenamiento Territorial se aplicará en toda la jurisdicción del Municipio de Villa Nueva. Previo a realizar cualquier fraccionamiento, obra, cambio del uso del suelo deberán obtener las autorizaciones municipales definidas en el presente Plan” (artículo 2). La categoría de elementos que clasifica el municipio de Villa Nueva tiene similitud con la municipalidad de Guatemala, en el sentido que todas las acciones que

impulsen las personas para ordenar los espacios públicos y privados deben ser autorizados por las autoridades municipales.

La municipalidad de Quetzaltenango en su Plan de Ordenamiento Territorial, Acta número 155-2017 y su reforma en Acta número 202-2019 del Concejo Municipal, regula el ámbito de aplicación a que estarán sujetas las personas dependiendo de su categoría y características de las acciones definidas. Según el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Quetzaltenango y sus reformas (202-2019), “El Plan de Ordenamiento Territorial es de observancia general para toda persona individual o jurídica y se aplica en toda la jurisdicción del municipio de Quetzaltenango” (artículo 2). A parte de que el plan se aplique a todo el municipio, define actividades específicas como la apertura de nuevas vías de acceso públicas o privadas y otras que realicen las personas propietarias, poseedoras y ocupantes deben ser autorizadas por la municipalidad, con el propósito de cumplir con la normativa y contribuir al mejoramiento de las vías de comunicación.

La municipalidad de Guatemala, Villa Nueva y Quetzaltenango establecen dentro del articulado del Acuerdo o Acta que regula el Plan de Ordenamiento Territorial, el ámbito de aplicación a que están sujetas las personas en su respectivo municipio y el espacio físico donde surtirá efecto la ejecución del mismo. El ámbito de aplicación de los planes de

ordenamiento territorial implica vincular a las autoridades, población y las acciones para determinar los efectos administrativos, jurídicos y cambios esperados en la implementación. La finalidad de establecer el ámbito de aplicación consiste en poner de manifiesto la autonomía municipal al reconocer la delimitación geográfica para impulsar el ordenamiento territorial.

Proceso de aprobación

La construcción de los planes de ordenamiento territorial conlleva un conjunto de actividades de forma articulada y participativa de las autoridades municipales, organizaciones sociales y vecinos, mediante la integración de mesas de trabajo que tienen como resultado la elaboración del instrumento para ser aprobado por la autoridad correspondiente. La Constitución Política de la República de Guatemala regula en el apartado del Régimen Municipal que las municipalidades les corresponde atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines, para el efecto deberán emitir las ordenanzas y reglamentos respectivos. Es decir que la norma reconoce la autonomía que tienen las municipalidades otorgándoles facultades de emitir normas específicas para cumplir con las atribuciones asignadas, en el caso de los planes de ordenamiento territorial lo aprueban mediante acuerdos o actas.

Como norma ordinaria, el Código Municipal, preceptúa que los planes de ordenamiento territorial deben ser aprobados por el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros que integran el Concejo Municipal; de esa cuenta referidos planes deben estar aprobados por el órgano colegiado de cada municipio, con el propósito de reglamentar la utilización, ocupación y transformación física de los espacios públicos, en atención a las necesidades sociales, culturales, políticas y económicas. El Plan de Ordenamiento Territorial de la municipalidad de Guatemala, Acuerdo COM-030-2008 y su reforma Acuerdo COM-42-2011 del Concejo Municipales, establece que el gobierno municipal es la encargada de aprobar el mapa y sus actualizaciones, las tablas de parámetros normativos, el uso del suelo, los establecimientos abiertos al público y los planes suplementarios.

En el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Villa Nueva, Acta número 4,323-2019 del Concejo Municipal, establece en su artículo 1 que se aprueba para regular y orientar el desarrollo municipal dentro de su respectiva jurisdicción y que contendrán las tablas de parámetros normativos, el uso del suelo, los establecimientos abiertos al público y el mapa del ordenamiento territorial; también deben ser aprobadas todas las normas complementarias y planes parciales que emita el Concejo Municipal. Para la aprobación del plan de ordenamiento territorial debe seguirse un proceso administrativo desde la discusión y aprobación por el

Concejo Municipal a fin de garantizar la legalidad y legitimidad del instrumento técnico jurídico y de cumplimiento obligatorio para las autoridades municipales y población dentro de la circunscripción del municipio de Villa Nueva.

El Plan de Ordenamiento Territorial de la municipalidad de Quetzaltenango, Acta número 155-2017 y su reforma en Acta número 202-2019 del Concejo Municipal, preceptúa en su primer artículo la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial que abarca el uso del suelo, las tablas de los parámetros normativos, los mapas de ordenamiento territorial, los planes locales y los planes complementarios, debiendo para el efecto actualizarlos a fin de disponer de información verídica y real para la toma de decisiones de las autoridades municipales. Los tres planes de ordenamiento territorial señalados anteriormente, están aprobados por el órgano colegiado, facultad que las normas jurídicas otorgan al Concejo Municipal correspondiente, de acuerdo a los votos y cantidad de sus integrantes.

Existe un proceso concreto para la aprobación de los planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial que son aplicables a los planes de ordenamiento territorial con el objeto de orientar los pasos a seguir para que el instrumento técnico nazca a la vida jurídica. Existen tres pasos que establece la Guía metodológica para la elaboración del Plan de Desarrollo

Municipal y Ordenamiento Territorial en Guatemala: el primer paso consiste en el resultado del proyecto del instrumento jurídico que presenta la mesa técnica de trabajo al Concejo Municipal; el segundo radica en que el Concejo Municipal revisa y analiza el referido plan, para establecer si procede o no su aprobación mediante Acuerdo o Acta municipal, en caso que procede se aprueba; y en el paso tres el Concejo Municipal socializa el plan ante el Concejo Municipal de Desarrollo y población.

Implementación

Después de un proceso de construcción, elaboración y aprobación de los planes de ordenamiento territorial de las municipalidades se deben poner en marcha a través de la realización de acciones que comprende diferentes tareas que tienen asignadas las autoridades, organizaciones sociales y vecinos, con el fin de obtener los resultados planteados para un desarrollo significativo del municipio. Las fases del proceso de los planes de ordenamiento territorial según la Guía metodológica para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial en Guatemala son cuatro, a) la generación de condiciones, b) el diagnóstico y análisis territorial, c) planificación y ordenamiento territorial y d) la gestión y seguimiento. En esta última fase de gestión y seguimiento se socializa con todos los actores los planes de ordenamiento territorial, para

dar paso a la implementación de las acciones contenidas en el instrumento técnico.

Es importante resaltar que previo a la implementación de los planes de ordenamiento territorial es necesario socializar por diferentes medios de difusión el contenido, las metas, los objetivos y las actividades con el objetivo de poner en conocimiento a los involucrados y responsables de generar las estrategias, acciones, atribuciones, resultados y logros a corto, mediano y largo plazo. La implementación del Plan de Ordenamiento Territorial es un conjunto de actividades donde se ejecutan las acciones planteadas en los planes de ordenamiento territorial, a fin que surtan los efectos jurídicos y brechas diferenciadas entre el pasado, presente y futuro, con propósito de obtener resultados que impacten en la vida de las personas. Con la implementación se obtienen los resultados planeados a través del conjunto de actividades que se desarrollan.

La ejecución de los planes de ordenamiento territorial abarca aspectos técnicos, financieros, humanos e institucionales que buscan hacer realidad el ordenamiento territorial de las municipalidades, a través de poner en marcha las acciones que desarrollan las autoridades, organizaciones sociales y población municipal. En la implementación se debe tomar en cuenta los recursos logísticos, financieros y lo más importante el talento humano. En ese sentido las autoridades municipales deben liderar las

acciones y facilitar la participación activa de todos los actores para generar conciencia, compromiso y corresponsabilidad entre todos. Los resultados obtenidos en la implementación de acciones deben impactar considerablemente en las condiciones de vida de los vecinos.

Existen diversas herramientas que se utilizan en la implementación de los planes de ordenamiento territorial, dentro de los cuales se mencionan los planes de acción, los planes de trabajo y los programas de acuerdo al nivel de planificación. Estos instrumentos de planeación deben contener cronogramas de actividades para facilitar y controlar las acciones a realizar en tiempo, modo y forma, atendiendo a las áreas de incidencia y a las estrategias planteadas. Junto a la implementación debe tenerse en cuenta el monitoreo y evaluación de los planes de ordenamiento territorial que muestren los avances o retrasos encontrados en la ejecución. Al identificar obstáculos que impiden o limiten ejecutar acciones es necesario desarrollar y aplicar nuevas estrategias que le permitan avanzar y por ende obtener resultados.

Los planes de ordenamiento territorial de los municipios de Guatemala, Villa Nueva y Quetzaltenango una vez sean aprobados por sus respectivos Concejos Municipales y publicados en el Diario de Centro América cobra vigencia. Al entrar en vigencia el reglamento se convierte de cumplimiento obligatorio y eso implica iniciar con las acciones para lograr

los objetivos planteados. Dentro del contenido de los planes se encuentran las atribuciones de cada autoridad municipal y el apoyo indispensable de la población para el desarrollo integral del municipio. Según el Plan de Ordenamiento Territorial de Villa Nueva, Acta número 4,323-2019 del Concejo Municipal, en su artículo 12 establece que el encargado de darle seguimiento a la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial es el Departamento de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana.

La dependencia encargada del seguimiento en la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial de la municipalidad de Guatemala es la Dirección de Planificación Urbana en coordinación con la Dirección de Control Territorial y del Departamento de Planificación y Diseño, a tenor de lo establecido en el artículo 17 del Plan de Ordenamiento Territorial de la municipalidad de Guatemala, Acuerdo COM-030-2008 y COM-42-2011 del Concejo Municipal y de conformidad al Plan de Ordenamiento Territorial de Quetzaltenango, 155-2017 y su reforma en Acta número 202-2019 del Concejo Municipal, en su artículo 11 establece que el Departamento de Ordenamiento Territorial es el ente encargado de dar seguimiento a la implementación del instrumento jurídico con el fin de controlar el avance y retraso de las acciones a ejecutar para el logro de los resultados que mejoren las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas.

Comparación metodológica, técnica y jurídica

La elaboración de los instrumentos de planificación, en este caso los planes de ordenamiento territorial de las municipalidades en Guatemala conllevan un proceso metodológico que permite sistematizar su construcción, atendiendo a los aspectos técnicos y jurídicos que den soporte a la diferenciación de las condiciones actuales y futuras de las municipalidades. En el caso, se tiene como objeto el estudio los planes de ordenamiento territorial de las municipalidades de Guatemala, Villa Nueva y Quetzaltenango, primero porque estas municipalidades ya cuentan con un Plan de Ordenamiento Territorial y eso permite realizar comparaciones metodológicas, técnicas y jurídicas para establecer las diferencias y similitudes.

La metodología utilizada en los planes de ordenamiento territorial de las tres municipalidades objeto de estudio, tienden a variar en cuanto a las técnicas específicas como la recopilación de datos y su sistematización, sin embargo, tienen similitud entre las entidades autónomas, porque las tres conforman mesas técnicas de trabajo que permiten concentrar los esfuerzos para realizar análisis y plantearlo en el instrumento real de planeación. En ambos planes de ordenamiento territorial, la comparación metodológica tiene similitud, porque su construcción, elaboración e inclusive la implementación sigue un modelo lógico que facilita la

interpretación y conclusión de los factores internos y externos de las municipalidades.

Aparte de auxiliarse de metodologías para la construcción de los planes de ordenamiento territorial también es necesario utilizar técnicas como por ejemplo las fichas de información, los mapas conceptuales y su sistematización en las mesas técnicas de trabajo, lo que facilita llevar un orden y comprensión del levantado de información hasta la redacción del instrumento técnico de planeación. En caso de las municipalidades de Guatemala, Villa Nueva y Quetzaltenango hacen uso de técnicas para armonizar la conceptualización y el planteamiento de las acciones concretar a ejecutar por las autoridades municipales y población de forma conjunta, resaltando el conocimiento y la experiencia del talento humano que conforman las mesas técnicas de trabajo, para que al final serán ellas las encargadas de presentar los resultados recogidos en un instrumento al Concejo Municipal.

La estructura y contenido de los planes de ordenamiento territorial tienen categoría de reglamento porque lo emite el Concejo Municipal a través de actas o acuerdos municipales que son publicados en el Diario de Centro América y divulgados para conocimiento general de la población. Desde el momento de la publicación y vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial, la misma se convierte en una norma jurídica de cumplimiento

obligatorio para la población del territorio municipal, tomando en cuenta que la forma de redacción de los planes de ordenamiento territorial de las municipalidades de Guatemala, Villa Nueva y Quetzaltenango, entre otras, es similar a una ley o reglamento, al estipularse mediante considerandos, títulos, capítulos y artículos.

Dentro de los considerandos de los planes de ordenamiento territorial se hace referencia a la Constitución Política de la República y al Código Municipal como normas jurídicas que otorgan facultades a las municipalidades en materia de ordenamiento territorial de emitir las ordenanzas y reglamentos para el cumplimiento de sus fines. Es importante resaltar la parte jurídica que fundamenta y legitima a la autoridad municipal al aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial y permite garantizar el cumplimiento de las metas planteadas a través de las acciones, atribución y actividades que se desarrollan en el progreso y desarrollo municipal. En la ejecución de los planes debe tomarse en cuenta el respeto a los derechos humanos y las garantías constitucionales.

Conclusiones

El primer objetivo específico que consiste en analizar la relación de las municipalidades con respecto al ordenamiento territorial, al realizar el presente trabajo de investigación, se arriba a la siguiente conclusión, que las municipalidades como entidades autónomas del Estado por mandato legal les corresponde ordenar sus territorios, en concordancia con lo preceptuado en la Constitución Política de la República de Guatemala, al determinar que dentro de las funciones de los municipios está atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines. En ese sentido la norma jurídica les otorga las facultades a las autoridades municipales para ordenar sus territorios, con el objeto de reglamentar los espacios públicos y privados mediante la elaboración y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial.

El Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República, establece que es atribución del Concejo Municipal el ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal observando en todo caso las normas de desarrollo urbano y rural. En consecuencia, las autoridades municipales tienen la obligación elaborar y aprobar sus planes de ordenamiento territorial, que contemple las tendencias de crecimiento poblacional y desarrollo integral del municipio, aprobación que se hará con el voto favorable de las dos terceras

partes de los miembros que integran el Concejo Municipal, sin embargo, se determinó que en Guatemala son pocas las municipalidades que tienen aprobado el Plan Ordenamiento Territorial, la mayoría han optado por aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial.

Con relación al segundo objetivo específico que se refiere a determinar cómo se regula el ordenamiento territorial, se concluye que los planes de ordenamiento territorial de las municipalidades se regulan a través de reglamentos aprobados mediante actas o acuerdos por el Concejo Municipal, tomando como sustento legal preceptos contenidos en la Constitución Política de República y en el Código Municipal, artículos que son citados en la parte considerativa del instrumento legal. Para la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial las autoridades municipales integran mesas de trabajo que permite la participación activa de la población, organizaciones sociales y demás autoridades locales con el objeto de obtener los resultados planteados en el instrumento de planificación.

La elaboración y aprobación de los planes de ordenamiento territorial se sujetan a la Guía Metodológica para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial en Guatemala emitido en el año 2018 por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), que contempla dentro del proceso cuatro fases, 1)

Generación de condiciones, 2) Diagnóstico y análisis territorial, 3) Planificación y ordenamiento territorial y 4) Gestión y seguimiento. Así mismo se determinó que en Guatemala no existe una norma jurídica específica de jerarquía ordinaria que desarrolle el ordenamiento territorial como lo tienen otros países latinoamericanos, a pesar que en el año 2,009 Diputados al Congreso de la República presentaron un Proyecto de Ley bajo el nombre de Ley Marco de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Territorial de la Nación, pero no se logró su aprobación.

El objetivo general que consiste en analizar los planes de ordenamiento territorial del municipio de Guatemala, Villa Nueva y Quetzaltenango para identificar similitudes, diferencias y aspectos legales relacionados con su elaboración, aplicación y efectos jurídicos que han resultado de su implementación, se concluye que los planes de ordenamiento territorial de las tres municipalidades tienen similitud en el tipo de instrumento que utilizan, en virtud que los mismos tienen categoría de reglamento por estar estructurado en considerandos, títulos, capítulos y artículos; en cuanto a la autoridad que lo aprueba, los tres planes de ordenamiento territorial están aprobados mediante acuerdo o acta por el Concejo Municipal; en cuanto a los aspectos legales, los tres planes de ordenamiento territorial están fundamentados en artículos de la Constitución Política de la República y del Código Municipal.

Las diferencias radican en cuanto a las autoridades encargadas del Ordenamiento Territorial, el municipio de Guatemala lo tiene regulado como Junta Directiva de Ordenamiento Territorial, dos Direcciones y un Departamento; el municipio de Villa Nueva como Junta de Ordenamiento Territorial y Dirección de Gestión Urbana; y el municipio de Quetzaltenango como Dirección de Gestión Territorial y siete Departamentos; así mismo, únicamente el municipio de Guatemala cuenta con un Plan de Desarrollo Metropolitano como documento de soporte, aprobado en el año 2020 por el Concejo Municipal. Los efectos jurídicos obtenidos de la implementación en las tres municipalidades no han tenido mayor impacto, por factores de crecimiento poblacional, aumento actividades comerciales informales y la falta de articulación de las autoridades locales y población local.

Referencias

- Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente. (s.f.). *Ordenamiento Territorial para la defensa del territorio*.
<https://co.boell.org/sites/default/files/2020-11/Libro%20Ordenamiento%20Territorial%20para%20la%20Defensa%20del%20Territorio.pdf>
- Calderón, H. (2005). *Derecho Administrativo, Parte Especial*. (5a. ed.). Orión.
- Calderón, H. (2005). *Derecho Procesal Administrativo*. (6a. ed.). Orión.
- Goldstein, M (2008). *Diccionario Jurídico, Consulta Magno*. (1a. ed.). Panamericana Formas e Impresos S.A.
- Gordillo A. A. (2013). *Teoría General del Derecho Administrativo*. (1a. ed.). Fundación de Derecho Administrativo.
https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/tomo8.pdf
- Montes Lira P. F. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5739/S01111024_es.pdf

Pauta, F. (2013). *Ordenación territorial y urbanístico, un camino para su aplicación en el Ecuador*. Monsalve Moreno.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2018). *Guía metodológica para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial en Guatemala*. PNUD.

Universidad de Barcelona. (2009). *Estudio de casos sobre planificación regional*. (1ª. Ed.). España.

Legislación nacional

Asamblea Nacional Constituyente. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*.

Jefe del Gobierno de la República. (1963). *Código Civil*. Decreto Ley número 106.

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

Congreso de la República de Guatemala. (2002). *Código Municipal*. Decreto número 12-2002.

Congreso de la República de Guatemala. (2002). *Ley General de Descentralización*. Decreto número 14-2002.

Concejo Municipal de la municipalidad de Guatemala (2011). *Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Guatemala*. Acuerdo número COM-030-08 y COM-42-2011.

Concejo Municipal de la municipalidad de Quetzaltenango. (2019). *Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Quetzaltenango*. Acta número 155-2017 y su reforma en Acta número 202-2019.

Concejo Municipal de la municipalidad de Villa Nueva. (2019). *Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Villa Nueva*. Acta número 4,323-2019.