



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

**Reglamento para el ordenamiento territorial del área
periurbana del municipio de San Marcos, San Marcos**
(Tesis de Licenciatura)

Frezia Viridiana Mazariegos Ordóñez

Guatemala, octubre 2023

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

**Reglamento para el ordenamiento territorial del área
periurbana del municipio de San Marcos, San Marcos**
(Tesis de Licenciatura)

Frezia Viridiana Mazariegos Ordóñez

Guatemala, octubre 2023

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, **Frezia Viridiana Mazariegos Ordóñez**, elaboró la presente tesis, titulada **Reglamento para el ordenamiento territorial del área periurbana del municipio de San Marcos, San Marcos.**

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, 7 de mayo de 2023

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

Estimados señores:

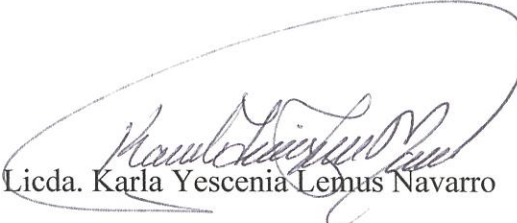
Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como asesora de la estudiante Frezia Viridiana Mazariegos Ordóñez, ID 000117186. Al respecto se manifiesta que:

- a) Brindé acompañamiento a la estudiante en referencia durante el proceso de elaboración de la tesis denominada Reglamento para el ordenamiento territorial del área periurbana del Municipio de San Marcos, San Marcos.
- 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.

Se hace la aclaración que el estudiante es el único responsable del contenido de la tesis ya indicada.

Atentamente,


Licda. Karla Yescenia Lemus Navarro

Licda. Karla Yescenia Lemus Navarro
Abogada y Notaria

Guatemala, 14 de julio de 2023

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

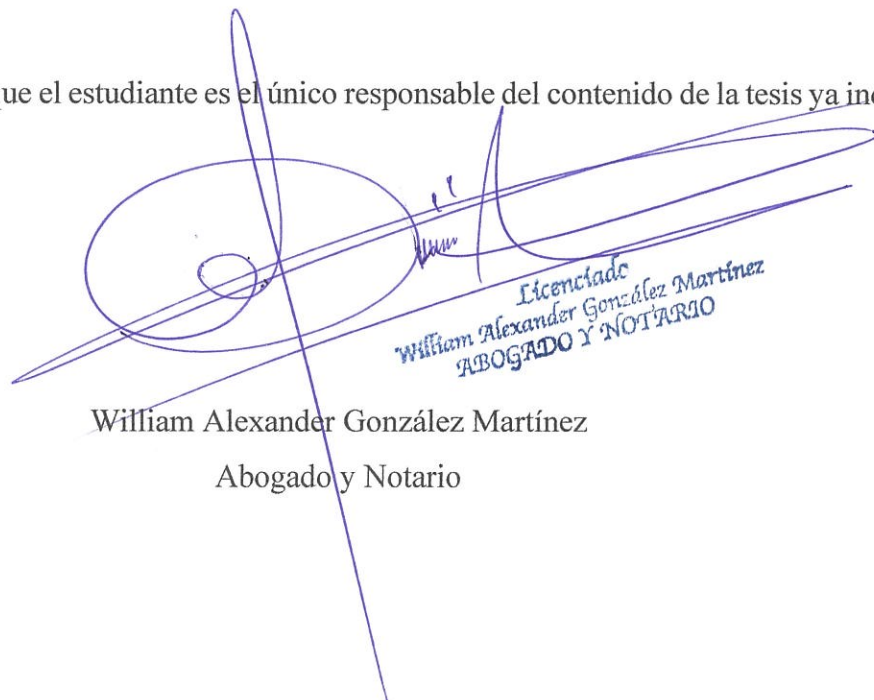
Estimados señores:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como revisor metodológico de la tesis de la estudiante **Frezia Viridiana Mazariegos Ordóñez, ID 000117186**, titulada **Reglamento para el ordenamiento territorial del área periurbana del municipio de San Marcos, San Marcos**. 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.

Se hace la aclaración que el estudiante es el único responsable del contenido de la tesis ya indicada.

Atentamente,



Licenciado
William Alexander González Martínez
ABOGADO Y NOTARIO

William Alexander González Martínez
Abogado y Notario

En el municipio de San Marcos, departamento de San Marcos, el día cuatro de septiembre del año dos mil veintitrés, siendo las ocho horas, yo, **Sandra Jannette López López**, Notaria, número de colegiado veinticuatro mil trescientos veintidós (24,322), me encuentro constituida en Calzada Revolución del Setenta y uno, dos guion ciento tres, zona uno, San Marcos, San Marcos, soy requerida por **Frezia Viridiana Mazariegos Ordóñez de García**, de treinta y seis años de edad, casada, guatemalteca, Perito Contador con Orientación en Computación, de este domicilio, quien se identifica con Documento Personal de Identificación (DPI) con Código Único de Identificación (CUI) dos mil trescientos noventa y siete espacio cuarenta y un mil doscientos cincuenta espacio un mil doscientos uno (2397 41250 1201), 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:** La requirente, **BAJO SOLEMNE JURAMENTO DE LEY**, y enterada 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 la requirente: i) ser autora del trabajo de tesis titulado: **“REGLAMENTO PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL AREA PERIURBANA DEL MUNICIPIO DE SAN MARCOS, SAN MARCOS”**; ii) haber respetado los derechos de autor de las fuentes consultadas y reconocido los créditos correspondientes; y iii) aceptar la responsabilidad como autora 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, treinta 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

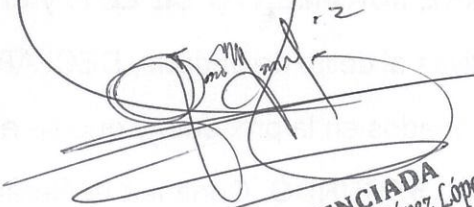


los timbres para cubrir los impuestos correspondientes que determinan las leyes respectivas: un timbre notarial del valor de diez quetzales con serie BI y número cero cero treinta y nueve mil ochocientos ochenta y uno (0039881) y un timbre fiscal del valor de cincuenta centavos con número de registro seis millones doscientos treinta y tres mil setecientos uno (6233701). Leo íntegramente lo escrito a la requirente, quien, enterada de su contenido, objeto, validez y demás efectos legales, la acepta, ratifica y firma con el Notaria que autoriza. **DOY FE DE TODO LO EXPUESTO.**

f)



ANTE MÍ:



LICENCIADA
Sandra Yannette López López
ABOGADA Y NOTARIA



ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **FREZIA VIRIDIANA MAZARIEGOS ORDÓÑEZ**
Título de la tesis: **REGLAMENTO PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ÁREA PERIURBANA DEL MUNICIPIO DE SAN MARCOS, SAN MARCOS**

El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia,

Considerando:

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

Segundo: Que tengo a la vista el dictamen favorable emitido por la tutora, Licenciada Karla Yesenia Lemus Navarro de fecha 7 de mayo del 2023.

Tercero: Que tengo a la vista el dictamen favorable emitido por el revisor, Licenciado William Alexander González Martínez de fecha 14 de julio del 2023.

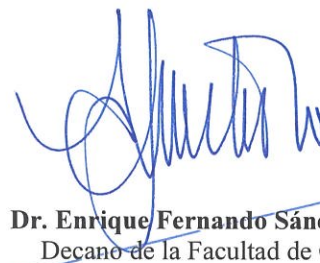
Cuarto: Que tengo a la vista el acta notarial autorizada en el municipio de San Marcos, departamento de San Marcos, el día 4 de septiembre del 2023 por la notaria Sandra Jannette López López, que contiene declaración jurada de la estudiante, quien manifestó bajo juramento: *ser autor del trabajo de tesis, 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 la estudiante ya identificada en el acápite del presente documento, como requisito previo a la graduación profesional.

Guatemala, 26 de septiembre de 2023

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"



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

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

Índice

Resumen	i
Palabras clave	ii
Introducción	iii
Desarrollo del área periurbana del municipio de San Marcos, San Marcos	1
El municipio como persona jurídica en la recaudación del tributo	21
Ordenamiento territorial en el municipio de San Marcos, San Marcos	39
Conclusiones	59
Referencias	61

Resumen

El presente trabajo se desarrolló partiendo de la importancia que tiene la autonomía municipal que conlleva la posibilidad de desarrollar una de las facultades constitucionales, referente al ordenamiento territorial de la jurisdicción municipal, a través de la reglamentación de ésta, por parte del gobierno municipal. Tuvo como objetivo general, conocer la importancia de un reglamento para el ordenamiento territorial del área periurbana en el municipio de San Marcos, toda vez que existe un ordenamiento únicamente en el área urbana no así en áreas periurbanas, lo cual no permite una mejor recaudación de tributos a favor del municipio y especialmente un orden en el control de bienes inmuebles ubicados en dicha área.

Investigación que se realizó a través del estudio doctrinario y legal de los objetivos específicos que son: evaluar el desarrollo municipal del área periurbana en el municipio de San Marcos y la importancia del ordenamiento territorial y determinar la forma en que el municipio, como persona jurídica es el ente encargado de la recaudación de tributos relacionados a inmuebles, con el fin de evidenciar la necesidad de regular el ordenamiento territorial de un municipio, no solamente su área urbana y el beneficio económico que trae a los mismos. Se concluye que es necesario establecer un instrumento legal, que regule el ordenamiento territorial de las áreas periurbanas, con el fin de lograr una mejor

prestación y administración de los servicios públicos y de los recursos naturales, permitiendo una mejor recaudación de fondos económicos que permitan la realización del bien común.

Palabras clave

Municipio. Reglamento. Territorio. Servicios Públicos. Municipalidad.

Introducción

Se realizará la presente investigación, desde la perspectiva de la necesidad de implementar un reglamento que contenga la planificación del ordenamiento territorial de las áreas periurbanas del municipio de San Marcos, departamento de San Marcos, toda vez que la municipalidad para cumplir con la competencia constitucional de prestar servicios públicos locales en favor de los vecinos, en especial el servicio de agua potable, tren de aseo, disposición de aguas residuales, mejoramiento en la calidad de la infraestructura y demás condiciones esenciales, resultan ineficaces e imposibles en estas áreas, por carecerse de un ordenamiento o delimitación territorial ya que no se tiene un control de los bienes inmuebles ubicados en dichas áreas y por lo tanto no permite una mejor recaudación de tributos a favor del municipio.

Para el efecto se establece como objetivo general, conocer la importancia de un reglamento para el ordenamiento territorial del área periurbana en el municipio de San Marcos, departamento de San Marcos, a través del análisis de dos reglamentos vigentes de dos municipios, y los objetivos específicos siguientes: evaluar el desarrollo municipal del área periurbana en el municipio de San Marcos y la importancia del ordenamiento territorial y determinar la forma en que el municipio como persona jurídica es el ente encargado de la recaudación de tributos relacionados a inmuebles. Investigación que se justificará, precisamente en la evidente

necesidad que tiene el gobierno local de contar con una normativa que le permita determinar el ordenamiento territorial de estas áreas, con el fin de prestar adecuadamente los servicios públicos y obtener una mejor recaudación de recursos dinerarios, lo cual permitirá un mayor fortalecimiento municipal.

El presente estudio será de interés social y científico, no solamente para el municipio y departamento de San Marcos, ya que servirá como un instrumento directriz a modo de que en la medida de lo posible las municipalidades, cuenten con una herramienta esencial para poder lograr el desarrollo de las áreas periurbanas, coadyuvando en la construcción de su ordenamiento jurídico municipal, atendiendo a su autonomía municipal y en su obligación de garantizar el bienestar común. La modalidad de la investigación científica se realizará a través de un estudio monográfico con aplicación del método deductivo al realizar el análisis comparativo de los reglamentos vigentes en dos municipios del país que permitan fundamentar la necesidad de regular el ordenamiento territorial no sólo de las áreas urbanas si no también periurbana

Investigación que abordará el siguiente contenido: El primer subtítulo contendrá información general del municipio, áreas territoriales que estructuran el municipio de San Marcos, espacios urbanos, rurales y periurbanos y el ordenamiento territorial. El segundo, abordará los servicios públicos, principios de legalidad y capacidad de pago, el

impuesto único sobre inmuebles y el autoavalúo. Y el tercero, hará una referencia sobre el proceso de creación y vigencia del reglamento de ordenamiento territorial, las implicaciones legales y sus ventajas, el análisis del reglamento de ordenamiento territorial de los municipios de Antigua Guatemala, departamento de Sacatepéquez y Guatemala, departamento de Guatemala; con el fin de conocer la importancia de un reglamento para el ordenamiento territorial del área periurbana en el municipio de San Marcos.

Reglamento para el ordenamiento territorial del área periurbana del municipio de San Marcos, San Marcos

Desarrollo del área periurbana del municipio de San Marcos, San Marcos

Al tenor del artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Estado se divide administrativamente en departamentos y estos a su vez en municipios. El municipio es considerado como el fundamento de la organización del Estado, conceptualizado como una institución política, social y jurídica que tiene como finalidad la organización de su comunidad para alcanzar el desarrollo y la realización del bien común, impulsando de esa manera el desarrollo integral de cada uno de sus habitantes. Este fin supremo del Estado de Guatemala, conocido como bien común, se refiere al bienestar de toda persona, que tal como lo establece el ordenamiento jurídico representa la primacía y fin del orden social, este bienestar, se logra a través del cumplimiento de los deberes del Estado que son garantizar la vida, la libertad, la justicia, la seguridad.

Así también es necesario para alcanzar el bienestar común, la prestación de los servicios públicos ya sea de forma estatal o municipal, con la finalidad de garantizar la satisfacción de las necesidades de cada habitante, ya sea de forma individual o grupal. Es por ello por lo que el

Estado a dotado a los municipios de autonomía municipal para que puedan cumplir con sus propios fines, dependiendo de las necesidades de cada localidad, siendo importante para ejercer una administración correcta el ordenamiento territorial municipal, toda vez que permite asegurar el uso racional del suelo tanto urbano como rural y mejorar de esa forma la calidad de vida de cada uno de los habitantes, así como de la rentabilidad de los inmuebles.

A través de este plan de ordenamiento territorial se puede acercar al desarrollo integral de la población, ya que, por medio de políticas institucionales, económicas como sociales se puede lograr el bienestar común, la convivencia y por ende la calidad de vida para todo vecino. Es por esta razón, que el Estado a través de los 340 municipios que lo conforman y de la administración descentralizada con que cuentan cada uno, crea políticas en beneficio de la población para cumplir con los deberes que constitucionalmente le han sido conferidos. Es por ello que el presente subtítulo contiene información general del municipio, las áreas territoriales que estructuran el municipio de San Marcos departamento de San Marcos, los espacios urbanos, rurales y periurbanos y como último tema a desarrollar, el ordenamiento territorial, esto con el objetivo de evaluar el desarrollo del área periurbana y la importancia del ordenamiento territorial.

Información general del municipio

En los estados modernos, el municipio es la división administrativa más pequeña de un país, que representa la base de su organización. Un municipio se caracteriza por ser un grupo de personas que se relacionan entre sí por razones de vecindad, trabajan por su desarrollo social, tienen un territorio propio, con capacidad para obtener y disponer de sus recursos patrimoniales, con un gobierno autónomo integrado por un alcalde, síndicos y concejales, conocido como Concejo Municipal, y que está sometido a un ordenamiento jurídico. El autor Elguera (1964), establece “el municipio o municipalidad es, jurídicamente una persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses...” (p. 960).

Para el citado autor, municipio o municipalidad tienen el mismo significado, y se refieren a una comunidad de personas, constituida como persona jurídica de derecho público. Fernández Ruiz (2002), establece: “municipio es la persona jurídica de derecho público, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales ...” (p. 35). Con esta definición se confirma, que el municipio es una persona jurídica de derecho público, integrada por un conjunto de personas que conviven en

un territorio determinado y que los unen intereses en común, elige a sus propias autoridades, que están obligadas a gobernar en base a lo establecido en ley, teniendo competencia para recaudar y administrar sus propios recursos económicos.

De acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala (1985):

Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas, a quienes les corresponde entre otras funciones, elegir a sus autoridades, obtener y disponer de sus recursos, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios, emitiendo para ello las ordenanzas y reglamentos respectivos (artículo 253).

Con base al artículo citado, los 340 municipios que conforman el Estado de Guatemala, cuentan con autonomía, es decir una forma de libertad, que le permite a cada uno de sus gobiernos municipales cumplir con sus fines y realizar sus funciones de forma independiente del gobierno central, estando facultados para administrar sus propios recursos, atender las necesidades de los vecinos a través de la prestación de los servicios municipales, y muy importante el ordenamiento territorial, toda vez, que sus funciones deben realizarlas específicamente dentro de los límites de su territorio geográfico. Para cumplir de forma adecuada y especialmente legal con estas atribuciones, cada municipio puede crear sus propios reglamentos y ordenanzas.

El Código Municipal (2002), establece que:

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 (artículo 2).

Tal como lo establece este artículo, el municipio representa la primera organización de la sociedad, la cual surge después de la familia. Esta unidad básica está conformada por personas, territorio, recursos económicos y autoridad o gobierno municipal, entre otros elementos. Representan el espacio inmediato para la realización de actos administrativos, así como la participación ciudadana en los asuntos públicos y políticos, toda vez que administran sus propios recursos, eligen por sufragio a sus propias autoridades. Son una institución encargada de velar por los intereses sociales, económicos y jurídicos a través de las relaciones vecinales en concordancia con el ordenamiento legal del país. Es importante resaltar esa relación de vecindad, toda vez, que, organizados los vecinos, conforman una fuerza o poder guiados por la consecución del bienestar integral de los mismos.

De lo anterior, se puede deducir que el municipio es considerado como el fundamento de la organización de un Estado, conceptualizado como una institución política, social y jurídica que tiene como finalidad la organización de su comunidad para alcanzar el desarrollo y la realización del bien común. Para algunos historiadores, su origen se debe a la

necesidad del ser humano de organizarse en grupos, con el propósito de trabajar en comunidad y satisfacer sus necesidades básicas, tanto individual como social. Para Aristóteles citado por Arraiza (2016), “la primera comunidad que a su vez resulta de muchas familias, y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el municipio” (p. 19). Para el autor citado, la primera agrupación fue la familia, que con el transcurso del tiempo fueron varias, y se agruparon en pequeñas comunidades con el fin de cubrir sus necesidades.

Para determinar el origen del municipio, Muñoz et al. (1979) manifiesta:

El origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hay indicios de suficiente validez como para afirmar como en los pueblos de altos grados de civilización, como fueron Grecia, Roma o el Imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social (p. 171).

Hay mayor conformidad entre los historiadores quienes le atribuyen al imperio romano el origen de esta organización, toda vez que existen vestigios documentales que, por mandato legal del sumo emperador romano, se les dio el nombramiento como ciudades o municipios a las comunidades conquistadas por sus ejércitos, no olvidando con ello, que tal como lo revela la historia, los municipios o pueblos tienen una existencia remota, toda vez que al principio el hombre era nómada, posteriormente se agrupó en pequeñas agrupaciones unidas por lazos de parentesco, denominadas familias, y se hicieron sedentarias, asentándose en un territorio y nombrando a un líder, con el fin de resguardarse de otros

grupos y cubrir sus necesidades de subsistencia, aliándose con otras familias y así formar pequeñas comunidades, de las cuales con el tiempo, se convirtieron en pueblos y otros en imperios o grandes ciudades, debido a su desarrollo tanto económico, político y social.

Otro de los motivos por los cuales se le atribuye el origen a este imperio, es que etimológicamente la palabra municipio proviene del latín *municipium*, de acuerdo con Arraiza (2016), establece que dicho vocablo se conforma por los “términos *munus* y *capere* que significan *tomar cargas*” (p. 17). Estas cargas se referían a los gravámenes a los que eran sometidos los pueblos conquistados por el imperio romano, quienes adquirirían derechos y a la vez cargas tributarias, es decir que estaban obligados a pagar impuestos. Según Burdese (1992), “el municipio romano podía constituirse por la vía del *deditio*, por la de un *foedus* o tratado.... o por una *lex* o deliberación unilateral del órgano competente romano” (p. 46), es importante mencionar que según este autor los municipios podían ser creados por una ley o un tratado, por autoridad competente.

Sobre el vocablo *municipium* el autor Fernández Ruíz (2002), expone:

Etimológicamente este vocablo hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias en favor de Roma que atañían a la vida comunitaria para el logro del bienestar comunal (p. 41).

De lo expuesto, se puede concluir que el imperio romano al conquistar otros pueblos les atribuía derechos, pero a la vez les imponía obligaciones, entre las cuales estaba, la obligación de pagar tributos a favor del emperador romano y por ende a Roma, impuestos que servían para engrandecer y lograr el bienestar común. Siendo esta una de las razones importantes que tenían para conquistar otras civilizaciones o pueblos, ya que al ser vencidas pasaban a formar parte de la ciudadanía romana asumiendo el pago de los gravámenes impuestos por sus conquistadores. Asimismo, se les conferían derechos, como por ejemplo el derecho a ser considerados ciudadanos romanos, lo cual les permitía ciertos privilegios, surgiendo de esa forma la organización administrativa conocida actualmente como municipio.

Con relación al Estado de Guatemala, la historia indica que los primeros municipios se establecieron después de la conquista española, con el nombre de ayuntamientos, que eran conformados por españoles e indígenas, convivencia que con el tiempo provocaría una tiranía en contra de los nativos del país. El autor Soto Martínez (1988), indica que “el primer ayuntamiento se integró con el alcalde, el regidor, oficial de hacienda, fiscal, escribano real, escribano público y pregonero” (p. 293). La primera Constitución de 1825, estableció una división territorial integrada por departamentos, distritos y municipios, con estos datos se

puede establecer que los municipios son organizaciones antiguas, las cuales han ido adquiriendo poder.

Elementos del municipio

De las definiciones anteriores, es necesario establecer y definir los elementos que conforman el municipio. Por elemento, se debe entender la parte o pieza que integra un todo. Según la doctrina son tres los elementos esenciales que conforman o integran un municipio: el territorio, la población y el gobierno. Al respecto manifiesta Fernández Ruíz (2002), “elementos esenciales del municipio, son el territorio y la población, a ellos se agregan el poder o el órgano gubernamental autónomo que lo ejerce, los servicios públicos, un orden jurídico específico y el elemento teleológico” (p. 76). Para el efecto, el municipio se encuentra asentado en un territorio determinado, con el objeto de conocer hasta donde las autoridades municipales pueden ejercer su jurisdicción. De acuerdo con el Código Municipal (2002), integran el municipio los siguientes elementos básicos:

- a) La población, b) El territorio, c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción, d) La comunidad organizada, e) La capacidad económica, f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar, g) El patrimonio del municipio (artículo 8).

Según el artículo citado son siete elementos indispensables para la constitución de un municipio, tomando en cuenta que son una organización territorial del Estado, que tiene personalidad jurídica y capacidad para el cumplimiento de sus fines. Doctrinariamente son tres los elementos esenciales, la población, el territorio y el gobierno municipal. Por elemento debe comprenderse esa parte constitutiva o integral de un todo, el autor es por ello la importancia de observar y cumplir con los elementos constitutivos del municipio. Si la comunidad o comunidades agrupadas para la formación del municipio no cumplen con cualquiera de los elementos establecidos por la ley, el Congreso de la República de Guatemala no podrá decretar su constitución como municipio.

El primer elemento citado es la población, que se refiere al elemento humano, y de suma importancia porque un territorio deshabitado no puede ser considerado municipio, el artículo 28 del Código Municipal establece que se requieren de veinte mil habitantes en adelante para crear un municipio. Calderón Morales (2005), da el siguiente concepto sobre la población “se trata de un conjunto de seres humanos con el ánimo de permanencia, asentados en un territorio específico y relacionados en razón de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo.” (p. 202), no se trata únicamente de una reunión de varias personas, sino que deben estar relacionadas no solamente por motivos de vecindad, sino

también de cultura, etnia y lengua. La calidad de vecino le da la facultad de ejercer los derechos y obligaciones establecidos en la Constitución Política de la República y otras leyes.

El Código Municipal (2002), establece que “la población del municipio está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial” (artículo 11), esta palabra todos, encierra guatemaltecos y extranjeros, que están obligados al sostenimiento del municipio a través del pago de sus tasas, arbitrios e impuestos y disfrutar de los derechos y servicios que brinda el mismo, sometidos a un ordenamiento jurídico establecido por el gobierno municipal, en un territorio propio, conviviendo de manera armoniosa, dentro del cual cada persona debe desarrollar su actividad social y económica con el fin de cubrir sus necesidades básicas. El Código Civil (1964), establece que “la vecindad es la circunscripción municipal en que una persona reside y se rige por las mismas leyes que el domicilio...confiere iguales derechos e impone las mismas obligaciones locales a guatemaltecos y extranjeros” (artículo 41).

Por lo tanto, es vecino, la persona que reside por más de un año dentro de la circunscripción municipal, o bien, que tenga el asiento principal de su negocio. El segundo elemento es el territorio, para el autor Robles Martínez (2009), el territorio “comprende todo el ámbito físico donde éste ejerce soberanía, donde tiene jurisdicción y donde posee dominio, incluyendo así el suelo, el subsuelo, las aguas y el espacio aéreo” (p. 22),

debiéndose entender como el espacio físico o superficie terrestre, en donde se asienta la población del municipio y ejerce su autoridad el Concejo Municipal. El territorio municipal debe estar debidamente delimitado y poseer los espacios que permita la satisfacción de las necesidades de sus vecinos, así como el desarrollo social, económico y cultural contando con los recursos naturales y financieros que le permitan y garanticen la prestación y mantenimiento de los servicios públicos locales.

De igual manera, el Código Municipal (2002), establece:

Distrito municipal es la circunscripción territorial en la que ejerce autoridad un Concejo Municipal. La circunscripción territorial es continua y por ello se integra con las distintas formas de ordenamiento territorial que acuerde el Concejo Municipal. La cabecera municipal es el lugar donde tiene su sede la municipalidad (artículo 23).

Con base a lo expuesto, el territorio es un elemento esencial del municipio, ya que, si no existiese un área geográfica delimitada y atribuida a un grupo de personas, no podría existir un municipio, y por lo tanto el gobierno municipal no podría ejercer su soberanía. El tercer elemento, está conformado por la autoridad o gobierno municipal con carácter de esencial, al igual que el gobierno del Estado, con la diferencia que no es soberano sino solamente autónomo. Soberano significa supremo, es decir que no reconoce ningún otro poder superior a sí mismo y autónomo como lo define el autor Dana Montaña (1963) se refiere a “la capacidad de gobernarse propiamente y darse su propia ley” (p. 201), pero reconoce un

poder soberano que sería el gobierno central, estando sometido a fiscalizaciones por parte de este. Está integrado por un órgano colegiado denominado Concejo Municipal, que representa la máxima autoridad de un municipio.

En cuanto a lo expresado, el Código Municipal (2002), establece:

El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y decisión, cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia. El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal (artículo 9).

Con base en el artículo citado, la autoridad municipal está integrada por un alcalde que es un funcionario público que se encuentra al frente de la administración del municipio, por uno o varios síndicos, que tienen el carácter de mandatarios judiciales para representar a la municipalidad en cualquier asunto judicial o administrativo y los concejales, que tienen la atribución de sustituir al alcalde en caso de ausencia temporal, entre otras funciones. El Código Municipal (2002), establece “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, conforme a la disponibilidad de recursos” (artículo 33), según

este artículo la autoridad municipal se debe al pueblo y está al servicio de este.

El siguiente elemento es la comunidad organizada, el Código Municipal (2002), establece que “los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades...” (artículo 18). La ley permite que los vecinos se organicen en asociaciones, de tipo civil y sin intereses de lucro, con la finalidad de colaborar con el desarrollo del municipio. El autor Castellón Benavides (2008), establece que es “el grupo de personas que se unen para ver los problemas que les afectan en su comunidad y le buscan soluciones. Los problemas pueden ser de carácter social, cultural, económico, político y productivo” (p. 10), como lo define este autor se trata de agrupaciones civiles que trabajan para lograr los objetivos trazados, en beneficio de la propia sociedad.

La capacidad económica se refiere a la fuerza productiva del municipio, la cual se logra a través de los aportes económicos por parte de sus habitantes, mediante los pagos de arbitrios y tasas municipales, así como el aporte constitucional, mismos que sirven para el sostenimiento operativo del municipio, la realización de obras de infraestructura y la prestación de servicios públicos, circunstancias que traen consigo desarrollo y prosperidad para el municipio y por ende para cada uno de los vecinos, alcanzando de esa manera el desarrollo integral. Con base a

los ingresos que obtenga el ente municipal, se realizan las obras, de ahí la importancia de la capacidad económica de sus pobladores. Otro de los elementos es el ordenamiento jurídico municipal, integrado por el conjunto de normas jurídicas creadas para regular la organización y funcionamiento de un municipio, su gobierno, administración, funcionamiento y competencias que les corresponde.

Calderón Morales (2005), al respecto menciona:

Se trata de un elemento esencial del municipio por su orden jurídico específico, integrado en primer lugar por su puesto, por la Constitución Política de la República de Guatemala, especialmente el código municipal y otras leyes aplicables al municipio. En consecuencia, esa normativa jurídica es la que le da la existencia misma al gobierno municipal y a todas las relaciones que se deriven del que hacer municipal (p. 180).

Según este autor, el objetivo del ordenamiento jurídico municipal es regular la actividad administrativa del gobierno local, así como las relaciones de convivencia vecinal, la legalidad en la obtención de los recursos económicos en favor del municipio de parte de los usuarios de servicios municipales, entre otros. Teniendo la facultad cada municipio a través de su gobierno de crear sus propios reglamentos, los cuales no pueden ser contrarios a lo establecido por la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes de carácter general, especialmente el código municipal, el cual establece los lineamientos de administración y funcionamiento de los municipios, que deben ser respetados a pesar de la autonomía de que están investidos los mismos.

El último elemento, está constituido por el patrimonio del municipio, que se refiere al conjunto de bienes y derechos cuya titularidad le corresponde al municipio, está constituido por bienes muebles e inmuebles, derechos patrimoniales, inversiones financieras, el ingreso constitucional, la recaudación de los impuestos, arbitrios y contribuciones especiales, entre otros. El Código Municipal (2002), establece “las finanzas del municipio comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio” (artículo 99). La ley autoriza a la municipalidad la administración de sus bienes y valores sin más limitaciones que las establecidas en ella, por efecto de su autonomía pueden constituir sus depósitos en las dependencias bancarias.

Autonomía municipal

En términos generales se refiere a un grado de independencia, sobre este concepto el autor Martínez Muñoz (2007), establece que “es la capacidad de decidir de manera propia independiente, sin la coerción o la influencia de terceros” (p. 716). En el marco jurídico el municipio está dotado de autonomía, y en base al concepto anterior, se puede deducir que autonomía municipal es la facultad o capacidad de autogobierno o de cierto grado de independencia que permite que se elija a las propias autoridades, que adquiera y administre sus propios recursos, así como la facultad de dictar sus propios reglamentos. Autonomía que no es absoluta, toda vez que al tenor del artículo 134 de la Constitución Política de la

República de Guatemala, los municipios actúan por delegación del Estado.

Calderón Morales (2005), con relación a la autonomía municipal da la siguiente definición:

Es el derecho que tienen las comunidades legalmente constituidas, para que, dentro de la esfera de sus competencias, elija libremente a su gobierno municipal, en una entidad con personalidad jurídica propia; y se otorgue sus propias normas internas y generales de convivencia social y comunal; resuelva sus asuntos propios sin la intervención de los otros organismos del Estado; además, que cuente con la potestad de generación de sus propios tributos y la libre disposición de sus recursos; estas prerrogativas deben estar definidas y determinadas plenamente en la Constitución (p. 214).

Según este autor, todo municipio al estar legalmente constituido adquiere por imperativo de ley, la calidad de sujeto de derecho, con personalidad jurídica distinta a las personas que conforman su población El Código Municipal (2002) establece que “el municipio es una institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones ...” (artículo 7). La formación de un municipio se concreta mediante decreto emitido por el Congreso de la República de Guatemala, confiriéndosele autonomía municipal para que puedan elegir libremente a su gobierno local y resolver sus propios asuntos municipales sin la injerencia de cualquier organismo estatal. Así también emitir y aprobar sus propios reglamentos, acuerdos y ordenanzas y generar sus propios recursos, a través de la imposición de tasas y contribuciones por la prestación de servicios públicos.

De acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala, (1985):

Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir 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 (artículo 253).

Tal como lo preceptúa el artículo citado, todo municipio es considerado como una institución autónoma, con facultades establecidas constitucionalmente, con personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, lo cual indica que constituye una persona jurídica, capaz de elegir su propio gobierno, administrar sus recursos, ordenar su territorio y cubrir las necesidades de su población a través de la prestación de los servicios municipales, con el fin de acercarse a un desarrollo integral, que abarque no solamente a cada habitante sino a la infraestructura municipal, que permita mejores condiciones de vida, oportunidades laborales, y por ende la superación personal de cada vecino.

El Código Municipal (2002), establece:

En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contratar,

disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República (artículo 3).

Los municipios, aunque son instituciones autónomas con facultades conferidas constitucionalmente, dicha autonomía municipal no es absoluta, toda vez que actúan por delegación del Estado y por ende se encuentran sujetos a la legislación nacional. Legislación que regula su competencia y establece un sistema de control de sus ingresos y egresos, a través de la Contraloría General de Cuentas, como órgano fiscalizador, especialmente lo concerniente a la asignación constitucional del 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado, que anualmente recibe cada una de las municipalidades del país, debiendo nombrar una comisión que presente ante el ente fiscalizador en forma anual, un informe de la utilización de los recursos.

Desarrollo territorial

El desarrollo territorial es el conjunto de procesos que se establecen en un determinado territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, satisfaciendo las necesidades que estos tengan, por medio de los servicios públicos que prestan las autoridades encargadas de administrar y organizar un determinado territorio; buscando con ello el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos, de sus instituciones, de su recurso humano, con el fin de lograr un territorio competitivo en relación al desarrollo. Una de las herramientas necesarias

para este desarrollo territorial, es el ordenamiento territorial que se debe de tener por parte de las autoridades de un municipio, en el caso del municipio de San Marcos, se deberá de llevar a cabo por medio de la reglamentación de este, y así poder tener el control de los aspectos territoriales de satisfacción de necesidades de la población.

Según el autor De León Escribano (2012), desarrollo local en Guatemala es:

El desarrollo territorial en Guatemala pasa por comprender la necesidad de construir una identidad territorial en los territorios que incluya todos los grupos sociales y autoridades territoriales, que promueva el crecimiento económico y la gobernabilidad democrática, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes (p. 90).

Para que exista un desarrollo territorial en los diferentes municipios, es necesario que sus autoridades le den la importancia debida para alcanzar un crecimiento en los aspectos económicos, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, satisfaciendo las necesidades que estos presentan en el diario vivir dentro de un área geográfica municipal. Para ello se hace necesario, un control por medio de normas que establezcan los derechos y las obligaciones de los habitantes con relación a los aspectos territoriales y así poder tener un municipio desarrollado y sus autoridades municipales, un control sobre todas las circunstancias que se establecen en el municipio; regulando este control por medio de la reglamentación de ordenamiento territorial, determinando que el desarrollo de un país, y en este caso de un municipio, se determinará por

medio del orden del mismo, así como por medio del crecimiento económico, social y cultural.

El municipio como persona jurídica en la recaudación del tributo

La persona dentro del marco jurídico se divide en persona individual y moral. La individual, natural o física se refiere al ser humano, hombre o mujer y la persona moral, denominada también jurídica, colectiva o ficticia, es toda organización o conjunto de personas y bienes que persiguen un fin, obteniendo de la ley, su reconocimiento como sujeto de derecho, es decir, la persona ya sea individual o colectiva es el sujeto de relaciones jurídicas. La diferencia radica en que la persona individual actúa por sí misma y la persona jurídica o moral actúa por medio de su representante legal. En este sentido el municipio constituye una persona jurídica de Derecho Público, reconocimiento otorgado por la ley, tal como lo establece el Código Civil Decreto Ley 106, formando una entidad civil distinta al grupo de individuos que lo conforman.

De lo anterior se conceptualiza que el municipio es una organización o asociación de personas y bienes, de carácter público, que se constituye por relaciones de vecindad, dentro de un territorio propio y que, sin tener una existencia física individual, es una persona moral, investida de

personalidad jurídica, que le permite administrar libremente su hacienda, adquirir derechos y contraer obligaciones, así mismo de ser representada judicial y extrajudicialmente. Que, como entidad autónoma de derecho público, forma parte del Estado y contribuye a la realización de su fin principal que es la realización del bien común, por esa razón juntamente con el Estado son legalmente declarados instituciones de derecho público.

Al ser reconocidos como personas jurídicas, los municipios obtienen plena capacidad jurídica dentro de los límites establecidos por la ley, y, por ende, están facultados para adquirir y enajenar bienes, celebrar contratos administrativos como laborales, realizar obras y prestar servicios públicos, administrar su patrimonio y demás recursos económicos, así como la facultad de recaudar tributos, que servirán para el provecho común de la población. Esta función como ente recaudador, está atribuida legalmente, con el fin de que pueda obtener sus propios recursos y poder alcanzar el desarrollo de cada una de sus áreas tanto urbana como rural, y actualmente periurbanas, desarrollo municipal que trae como consecuencia el bienestar de cada uno de sus habitantes.

Los servicios públicos

Es la actividad de la administración pública, consistente en satisfacer las necesidades básicas de la población y con ello lograr que el Estado alcance su fin, que es el bienestar general o la realización del bien común. Por bien

común, se debe entender lo bueno, lo beneficioso para cada uno de los integrantes de una comunidad, lo que trae desarrollo tanto individual como social, a través del logro del bienestar de cada persona, siendo necesario generar las condiciones de vida cotidianas que cubran las necesidades básicas, como la alimentación, la vivienda, la salud, la educación, la recreación y otros servicios como el transporte público, mercado, agua potable, energía eléctrica entre otros.

Razón por la cual, dicha prestación debe ser eficiente, a efecto de que todos los habitantes gocen de los servicios necesarios para alcanzar su bienestar y por lo tanto su realización y desarrollo, este parámetro informa que los servicios públicos no deben ser discriminatorios por cualquier circunstancia, como género, religión, cultura o cualquier otro motivo. La Constitución Política de la República de Guatemala, como norma fundamental, afirma y reconoce la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social y al Estado, como responsable de la realización del bien común, de garantizar la vida, la libertad, la justicia, la seguridad y el desarrollo integral a toda persona y su familia. Un precepto de carácter internacional es el siguiente:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios... (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, artículo 25).

La Organización de las Naciones Unidas, ha declarado como un derecho humano los servicios públicos o sociales a favor de toda persona, que le permita un nivel de vida aceptable para todo país. La Constitución Política de la República de Guatemala establece la preeminencia de la persona, así también, que el Estado se organiza para garantizar su protección y el desarrollo integral de la misma. Por tales motivos y para cumplir con la obligación universal y constitucional de garantizar el bien común a cada uno de los habitantes del país, el Estado se organiza para realizar una de sus funciones que consiste en planificar, crear y garantizar el adecuado funcionamiento de los servicios públicos.

El autor Castillo (1987), expone que “es una parte de la actividad de la administración que se define como un servicio técnico prestado al público de manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública” (p. 235). Con base a esta definición, el servicio público prestado debe ser de forma constante, tomando en cuenta que satisfacen necesidades de la población. El autor Fernández Ruiz (2016), indica que el servicio público es: “toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes ...” (p. 248), indica que los servicios públicos deben ser prestados de manera permanente, y de forma regulada a través del reglamento respectivo emitido por la autoridad competente.

Otra definición, es la aportada por Godínez Bolaños (2011):

Es el conjunto de actividades que desarrolla el Estado o sus entidades descentralizadas y autónomas en forma directa o indirecta, con la finalidad de satisfacer necesidades sociales, por imperativo constitucional a cambio de pago de impuestos, tasas y demás contribuciones a cargo de la población usuaria (p. 141).

De acuerdo con el aporte que antecede, los servicios públicos se consideran actividades tanto estatales como municipales, dependiendo si es el Estado o un municipio quienes lo presenten. Es preciso aclarar lo referente a la prestación directa o indirecta, y esto consiste en que los servicios públicos no siempre son prestados por una de estas instituciones ya mencionadas, esto porque el Estado en varias ocasiones no cuenta con la capacidad de prestar dichos servicios para satisfacer las necesidades de la población, por lo que concede algunos o todos sus servicios a empresas privadas. Ahora bien, respecto de la obligación que tienen los usuarios de cancelar una cuota o tasa como contraprestación al uso del servicio, se establece:

...la fijación de rentas de los bienes municipales, sean éstos de uso común o no, la de tasas por servicios administrativos y tasas por servicios públicos locales, contribuciones por mejoras o aportes compensatorios de los propietarios o poseedores de inmuebles beneficiados por las obras municipales de desarrollo urbano y rural... (Código Municipal, 2002, artículo 35).

Estas rentas deben ser acordes con las tarifas establecidas en el reglamento municipal por concepto de servicios públicos, tomando en consideración el principio de capacidad de pago y de legalidad regulados en la Constitución Política de la República de Guatemala. Para el efecto, el concejo municipal debe regular los pagos por servicios, a través de la creación de reglamentos municipales, facultad otorgada

constitucionalmente, con el fin de regular dichas prestaciones y que no sean arbitrarias por parte del gobierno municipal, en contra de los beneficiarios del servicio. Es por ello que existen variedad de reglamentos municipales entre ellos el reglamento de mercados, de agua potable, de autorización de avalúos, de extracción de basura domiciliar, para uso de vías públicas, de ordenamiento territorial, entre otros.

Características de los servicios públicos

Tal como se indicó con anterioridad, el gobierno municipal tiene competencia para establecer, mantener, ampliar y mejorar los servicios públicos. Por lo tanto, dichos servicios, se encuentran investidos de ciertas características que permiten la realización de su fin; y a falta de una de ellas, perderían su esencia. La primera característica es la generalidad, la cual consiste en que todos los habitantes tienen derecho a gozar del servicio dentro de las reglas establecidas. El autor García Oviedo (1955), expone “consiste en el reconocimiento de que todos los habitantes tienen en derecho de utilizarlos, dentro de las modalidades establecidas, sin que se pueda negar a unos, sin causa debida lo que concede a otros” (p. 245). La generalidad es inherente a la cualidad pública del servicio y éste debe ser prestado a toda persona que tenga necesidad en el mismo; es por ello por lo que, Calderón Morales (2006), manifiesta:

Se vincula con los derechos humanos, porque, por el sólo hecho de serlo, toda persona tiene derecho a que se le brinde el servicio público y a usarlo sin más límites que los legalmente establecidos y los relacionados a la capacidad instalada para la prestación del servicio (p. 45).

Esta definición confirma el estatus que tienen los servicios públicos en la vida cotidiana del ser humano, al ser regulado como un derecho humano, confirmándose el carácter de generalidad; es decir, que toda persona debería gozar de todos los servicios necesarios para tener una vida digna no pudiendo la administración pública negar el servicio a una persona por condición de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, pero actualmente aún existen comunidades guatemaltecas que carecen de energía eléctrica, agua potable, transporte público, salud, educación y otros, circunstancias que informan que el Estado no está cumpliendo con sus deberes, ya sea por falta de interés o de tecnicismo.

La segunda característica, se refiere a la igualdad o uniformidad, que consiste en que el servicio público debe ser prestado en igualdad de condiciones, y que todas las personas tienen derecho a acceder a ellos, evitando cualquier tipo de discriminación. Esta característica se encuentra legalmente fundamentada en la Constitución Política de la República de Guatemala (1985), que establece sobre la libertad e igualdad, “en Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades...” (artículo 4). En consecuencia, toda persona tiene derecho a exigir que se le brinde el servicio en igualdad de condiciones, sin discriminación alguna.

Ahora bien, la regularidad es otra característica que poseen los servicios públicos, tal como lo argumenta Calderón Morales (2006), “el servicio público debe ser prestado de acuerdo a las normas legales o reglamentarias que rijan su prestación y no en forma arbitraria” (p. 464). De modo que todos los servicios que presta el Estado y consecuentemente las municipalidades deben encontrarse fundamentados en la norma jurídica, a fin de establecer la forma correcta en que deban prestarse; además, los requisitos administrativos que deben cumplirse para ser usuario. También evitar el abuso de la autoridad en relación a la fijación de tasas por concepto de pago de los servicios públicos que no son gratuitos y con ello garantizarle a la comunidad, calidad, eficacia y suficiencia.

Otra característica es la continuidad, que puede ser absoluta o relativa; en el primer caso, existen servicios públicos que no pueden interrumpirse por ningún motivo, pues son considerados como vitales, por ejemplo, el servicio de agua, que aparte es un derecho humano y en caso de interrumpirse debe restablecerse con prontitud. Ahora bien, existen servicios que se prestan de acuerdo a un horario y fechas, estos son los relativos; entre ellos están, la atención que se brinda en las diferentes oficinas de gobierno, incluyendo las dependencias municipales. Castillo (1987), señala: “si una determinada actividad se convierte en servicio público es porque tiene un carácter imperioso para la vida nacional,

departamental o municipal; consecuentemente, es necesario que el servicio funcione sin interrupciones de ninguna clase” (p. 212). El carácter imperioso se refiere a la necesidad urgente, apremiante y sobre todo autoritario.

Finalmente, los servicios públicos se consideran gratuitos, tal es el caso de la seguridad pública, la prestación de los servicios de salud y la recreación; y por supuesto, el ordenamiento territorial, pues a través de este último se pueden prestar de forma ordenada el resto de los servicios. Sin embargo, esta característica de gratuidad no puede considerarse como tal, debido a que los usuarios deben efectuar el pago por el goce de algunos servicios, debido a que esas contribuciones fortalecen, mejoran e incrementan tanto los servicios públicos como las obras públicas en general, en este sentido, la administración pública municipal deberá tomar en cuenta los principios constitucionales de legalidad y la capacidad de pago.

Principio de legalidad y capacidad de pago

Tienen como principal objetivo la recaudación fiscal del Estado y de los municipios, a efecto de obtener ingresos para el sostenimiento, inversión y funcionamiento de estos. Los municipios, constitucionalmente tienen autonomía que los faculta no sólo a recaudar sus propios ingresos sino también a administrarlos, según los reglamentos internos puestos en

vigencia por el gobierno municipal, legislación que debe observar estos principios al momento de establecer las tasas o contribuciones que deben pagar los administrados, especialmente por concepto de la prestación de un servicio municipal. El autor Curiel Villaseñor (2001), sobre la actividad financiera de las municipalidades, comenta “se concretiza en la obtención, administración y gastos de los recursos necesarios que se obtiene por medio de la recaudación y son utilizados para la realización de los fines en la prestación de servicios públicos del municipio” (p. 33).

Según este autor la actividad financiera del municipio consiste en recaudar los fondos, es decir crear políticas que le permitan agenciarse de recursos económicos, su correcta y transparente administración, así como la inteligente utilización de estos en obras de infraestructura y prestación de servicios de calidad, que permitan alcanzar el bienestar de la población, y hacer del municipio un lugar prospero. En Guatemala, es obligación de todos contribuir con los gastos públicos del Estado y las Municipalidades en que residan, en la forma prescrita por las leyes decretadas por el Congreso de la República y Municipalidades, prestaciones comúnmente en dinero, que el Estado exige en ejercicio de su poder tributario, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

La legalidad o primacía de la ley es un principio fundamental conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y no a la voluntad de las personas. Es uno de los principios

generales del derecho que opera como una garantía que impide las arbitrariedades o abusos de los órganos de la Administración Pública, toda vez que ésta tiene poderes discrecionales, los cuales deben de someterse a la ley, especialmente de la Constitución Política de la República de Guatemala. Por arbitrariedad debe entenderse, lo mencionado por Cassagne (2016), al indicar que es el “acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado solo por la voluntad o capricho” (p. 171), voluntad arbitraria que no debe confundirse con la discrecionalidad.

Este principio, hace referencia a que nadie está obligado a acatar órdenes que no se encuentren basadas en ley. Si un Estado se atiene a dicho principio, entonces las actuaciones de sus poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) estarían sometidas a la norma fundamental, al imperio de la ley, lo cual traería como consecuencia que los actos realizados estarían revestidos de legalidad, brindando con ello la seguridad jurídica que el Estado está obligado a demostrar. La autora De Mata (2022), establece que este principio es la "regla de oro del derecho público, y es una condición necesaria para afirmar que un Estado es un Estado de derecho, pues el poder tiene su fundamento y límite en las normas jurídicas” (párr. 2); caso contrario, si un acto o funcionario se ejerce o actúa contrario a la ley, ello no es legal, trascendiendo en el ámbito constitucional, administrativa, tributaria y penal.

Sobre la de capacidad de pago, el autor Álvarez García (2010), comenta lo siguiente “la carga de los servicios públicos se distribuye en función de la capacidad económica de cada individuo (renta personal)” (p. 264), hace referencia a que toda imposición remuneratoria que la administración aplique por la prestación de un servicio debe hacerse acorde a la capacidad económica de los administrados o usuarios del servicio, situación que no ocurre en todos los municipios, toda vez que hay servicios como por ejemplo el de agua potable, que no cuentan con un contador, lo cual perjudica a la mayoría de la población, toda vez que no todos tienen el mismo consumo y pagan la misma cuota, situación que violenta la economía de los más pobres favoreciendo a las personas que cuentan con negocios como hoteles, restaurantes, lavados de vehículos.

El Código Municipal (2002), establece:

Principio de Legalidad. La obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económicos y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria. Es prohibida la percepción de ingresos que no estén autorizados. Cualquier cobro que se haga bajo este criterio, debe ser devuelto al contribuyente, previa solicitud al Concejo Municipal el que antes de autorizar la devolución comprobará el extremo del cobro indebido (artículo 101).

Las municipalidades pueden realizar la recaudación de sus ingresos para el cumplimiento de sus fines; no obstante, la actividad recaudadora debe realizarse con base a los principios de legalidad y de capacidad de pago, enfatizándose que las recaudaciones municipales se logran por medio de

la prestación de los servicios públicos, y no por el simple hecho de una recaudación que no se encuentre fundamentada en ley. Por tal razón, la Constitución Política de la República de Guatemala, ha dotado a los municipios como instituciones autónomas facultadas para recaudar y administrar sus recursos, y sobre todo de poder emitir sus propios reglamentos municipales con el fin de ordenar su territorio, prestar un mejor servicio y tener una herramienta jurídica que le permita ampararse para no caer en una ilegalidad.

De conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala (1985):

El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago. Se prohíben los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna. Hay doble o múltiple tributación, cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o período de imposición (artículo 243).

Este artículo es de suma importancia toda vez que invoca los principios de justicia y equidad que buscan la justa distribución de las cargas tributarias con el fin de que se ajusten a la capacidad económica de cada contribuyente, de forma que a mayor capacidad contributiva el sacrificio sea igual, debiéndose otorgar las mismas condiciones a las personas que se encuentran en igualdad de circunstancias. La capacidad de pago refleja entonces que no es posible realizar cobro en concepto de tributo a sectores que no tengan dicha ventaja económica; este artículo no debe ser

interpretado erróneamente, en el sentido que la capacidad de pago dependerá de la situación de pobreza o de riqueza particular, sino que se refiere a la capacidad que se tenga de acuerdo a la actividad económica a la que se pertenezca.

De igual forma, la Constitución Política de la República de Guatemala (1985), establece que corresponde con exclusividad al Congreso de la República, “decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de la recaudación, especialmente las siguientes: a) ... (artículo 239), hace referencia a la competencia exclusiva del Congreso de la República de Guatemala para decretar tributos, los cuales tienen carácter general para todo el territorio guatemalteco, dejando con potestad a las municipalidades para decretar tasas y contribuciones que tienen carácter general dentro de sus propios territorios.

Impuesto Único Sobre Inmuebles

El antecedente principal de la vigencia de la actual regulación del Impuesto Único Sobre Inmuebles, lo constituye el conflicto de jurisdicción surgido con la anterior legislación contenida en el Decreto número 122-97 del Congreso de la República de Guatemala, pues con dicha norma jurídica se produjo una cierta crisis de interpretación respecto

a dicha obligación tributaria que se tornaba confusa con otros bienes inmuebles; o dicho en otras palabras, con otro tipo de relación contractual, a guisa de ejemplo con el tema de herencias, legados, donaciones y la compraventa. Es por ello, que se dio la iniciativa y entrada en vigencia de la normativa actual a efecto de separar el impuesto en mención de otros tipos impositivos.

En el año de 1998, se creó un programa denominado Reorganización Nacional de la Política Fiscal, similar al último en la historia tributaria del país en el año 2012 denominado Regularización y Actualización Tributaria que modificó impuestos tales como el papel sellado especial para protocolos, especies fiscales, impuesto al valor agregado, impuesto sobre la renta, entre otros; buscando modernizar la estructura y la administración tributaria de dicha época, integrando los mecanismos que gravan la propiedad inmueble por parte de las municipalidades y fue allí en donde se confirió la competencia taxativamente definida para que estas entidades recaudaran dicho tributo como parte de sus ingresos financieros. Con lo anterior, se pretende que exista un mecanismo por parte de las municipalidades que sea eficiente en la revaluación de los inmuebles y con ello generar mejores ingresos para posteriormente ser invertidos.

Para tal efecto, se emitió el Decreto número 15-98 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene la actual Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, el cual dentro de los principales artículos que interesan

a la presente investigación se encuentra regulado lo siguiente; de acuerdo con la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles (15-98), “se establece un impuesto único anual, sobre el valor de los bienes inmuebles situados en el territorio de la República” (artículo 1). Este artículo taxativamente regula que dicho impuesto es de carácter anual; es decir, su período de imposición se realiza durante cada año fiscal calendario y que el hecho generador es la propiedad de bienes inmuebles, no obstante, su tipo impositivo se tipifica en función del valor de cada inmueble.

De conformidad con la regulación del impuesto citado:

El impuesto y multas a que se refiere la presente ley corresponde a las municipalidades para el desarrollo local, y al Estado para el desarrollo municipal, en la forma siguiente: a) ... Los recursos provenientes de la aplicación del impuesto a que se refiere la presente ley únicamente podrán destinarse por las municipalidades como mínimo un setenta por ciento (70%) para inversiones en servicios básicos y obras de infraestructura de interés y uso colectivo; ... (Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, 1998, artículo 2).

Es preciso indicar que el impuesto anteriormente referido puede recaer tanto sobre bienes inmuebles rústicos o urbanos, cuya integración pende del terreno, sus estructuras, si tiene o no construcciones o instalaciones que se encuentren adheridas al inmueble, así como sus mejoras y los cultivos permanentes, otorgando la misma ley un porcentaje del ingreso al Estado y un porcentaje a las municipalidades, estableciendo dentro del mismo órgano legal que esos ingresos con que cuente la municipalidad con relación al Impuesto Único de Inmueble, el 70% se deberá de asignar

a los servicios públicos básicos y únicamente el 30% de esos ingresos deberá de asignarse a los gastos de administración (pago de empleados).

Para la autora Aroche (2021), el impuesto único sobre inmuebles, cuyas siglas son IUSI, “es un pago que se hace en Guatemala por los bienes inmuebles, su valor se determina con base en factores geográficos, hidrológicos, topográficos y ambientales” (p. 7). Tal como lo expresa la anterior definición, este impuesto recae sobre todos los bienes ubicados en el territorio guatemalteco, sean rústicos, rurales o urbanos. De conformidad con la actual ley de la materia ya citada, para la determinación de dicho impuesto anual se establecen escalas y tasas, las cuales corresponden así: a) valor inscrito de Q. 2,000.00 se encuentra exento de pago; b) valor de Q. 2,000.01 a Q. 20,000.00 se encuentra afecto al pago del dos por millar; c) de Q. 20,000.01 hasta Q. 70,000.00 se encuentra afecto al pago de seis por millar; d) en cuanto a inmuebles cuyo valor inscrito sea de Q. 70,000.01 en adelante el impuesto será del nueve por millar.

El autoavalúo

El presente tema en específico, debe entenderse desde la necesidad que tiene la administración municipal, en su calidad de beneficiaria exclusiva de este impuesto, de poder determinar la base impositiva del mismo, es decir que esta última está constituida por el valor del inmueble que

pertenece a cada sujeto pasivo, o propietario; sin embargo, existen municipalidades que a pesar que se encuentre regulado y que el Estado les proporcione un porcentaje de esos ingresos para satisfacer necesidades de la población por medio de los servicios públicos, éstas no realizan el cobro en su jurisdicción, debido a que no cuentan con el personal adecuado para realizar los autoavalúos correspondientes los cuales les servirán de base para el cobro del presente impuesto.

En cuanto a la base del impuesto, se indica:

La base del impuesto estará constituida por los valores de los distintos inmuebles que pertenezcan a un mismo contribuyente en calidad de sujeto pasivo del impuesto. Al efecto se considerará: 1) el valor del terreno; 2) el valor de las estructuras, construcciones e instalaciones adheridas permanentemente a los mismos y sus mejoras; 3) el valor de los cultivos permanentes; 4) el incremento o decremento determinado por factores hidrológicos, topográficos, geográficos y ambientales; 5) la naturaleza urbana, suburbana o rural, población, ubicación, servicios y otros similares (Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, 1998, artículo 4).

Es necesario tener presente que, dicha determinación del valor del impuesto debe actualizarse de acuerdo al valor fiscal, es por ello que se prevé que pueda realizarse por medio de autoevalúo por parte de cada contribuyente o practicado por la propia municipalidad en su caso. Puede, asimismo, realizarse por avalúo técnico practicado por valuador autorizado, o en su caso por el valor consignado en el aviso notarial a que dé lugar la enajenación o transferencia por cualquier título de bienes inmuebles, utilizando muchas veces el valor que le tiene asignado al bien inmueble en su escritura de dominio, es por eso que se hace necesario el

avaluó por parte de la municipalidad, para determinar con base en lo que establece la ley, el valor real de las propiedades.

Ordenamiento territorial en el municipio de San Marcos, San Marcos

El crecimiento de la población trae consigo el surgimiento de nuevos desafíos relacionados a la planificación u ordenamiento del territorio; los cuales deben ser atendidos por el gobierno central y local. Dicha planificación, incluye lo relacionado a la localización precisa de los diferentes puntos en los cuales se prestan los servicios públicos, como, por ejemplo, los mercados, carreteras y basureros. Además, deben planificar la forma de protección de todas aquellas fuentes de agua, aire y recreación. No sólo debe ser utilizado para referirse a aspectos territoriales, sino conlleva la incorporación de temas como medio ambiente, desarrollo socioeconómico, crecimiento y desarrollo urbano que permitan alcanzar el bien común. Para ello, se debe crear e implementar planes, políticas y todo lo necesario para gestionar apropiadamente los espacios geográficos en los cuales se brindan los servicios a la población.

En el caso de Guatemala, todos los gobiernos municipales, están obligados a atender el tema del ordenamiento de su circunscripción municipal, pues a través de él, es posible la identificación de las

necesidades relacionadas a infraestructura y equipamientos urbanos; lo que permite usar de forma adecuada y eficiente los recursos naturales, reduce la presión del ser humano sobre ecosistemas frágiles como bosques, minimiza la vulnerabilidad territorial frente a los desastres naturales y a otros posibles relacionados con el calentamiento global, contribuye a orientar la inversión de fondos públicos, tomando en cuenta que el gobierno municipal es el primer contacto con la población. Corrige los problemas actuales y previene futuros relacionados a la base de una ocupación adecuada del territorio y un uso responsable de las tierras.

Pero, sobre todo, sirve para garantizar el buen vivir de los pobladores, reflejado en la mejora de la calidad de vida, la erradicación de la pobreza, el acceso permanente a servicios básicos y públicos de calidad. Cabe resaltar que, para lograr la obtención de resultados, es importante implementar la participación de los habitantes del territorio, constituyendo un proceso de negociación y concertación ciudadana. La presente investigación contiene un contexto del municipio de San Marcos, departamento de San Marcos y de las áreas periurbanas que lo constituyen, una referencia sobre el proceso de creación y vigencia del reglamento de ordenamiento territorial, sus implicaciones legales y ventajas, análisis del reglamento de ordenamiento territorial de los municipios de Antigua Guatemala, departamento de Sacatepéquez y

Guatemala, departamento de Guatemala y la propuesta del reglamento para el municipio que atañe la indagación..

Contexto del municipio de San Marcos

El municipio de San Marcos forma parte de los 30 municipios que conforman el departamento de San Marcos. En principio, en el territorio donde se ubica actualmente este municipio, según el autor Zenón Velázquez (1992), existía una “zona boscosa llamada “*Candacuchex*”, nombre dado por los Tlascaltecas que traducido al idioma español significa “*tierra de frío*”, estaba habitado por población de ascendencia maya mam” (p. 29). Según este autor los primeros españoles llegaron a este lugar el 25 de abril de 1533, apoderándose de él y lo nombraron Barrio de San Marcos, según el calendario católico, porque en esa fecha conmemoran el día de San Marcos Evangelista, fecha en la que actualmente se celebra la fiesta patronal.

El autor García (1959), hace la siguiente narración:

Los nuevos habitantes se instalan en lo que hoy es el espacio que ocupa el Estadio Municipal Marquesa de la Ensenada, porque en ese lugar había nacimiento de agua. Con el transcurso del tiempo los primeros colonizadores buscan organizar formalmente el municipio, para luego obtener la investidura y el reconocimiento con carácter oficial a efecto de asegurar su residencia... Se agruparon varios pobladores con la finalidad de iniciar la edificación de un templo religioso y social para fundar las primeras cofradías y hermandades, erigiendo la construcción de la iglesia de San Marcos Evangelista cuyas directrices fueron llevadas por el primer teniente con categoría de alcalde, para que cerca del año 1754 se diera la creación de su ayuntamiento.

Según el autor citado, el municipio de San Marcos departamento de San Marcos, como la mayoría de los municipios constituidos en Guatemala, fueron fundados en una fecha especial para la religión católica, con el fin de rendir culto y celebrar las fiestas patronales o fiesta mayor del pueblo, como comúnmente se les conoce. Esta fiesta mayor se celebra cada año, conmemorando la fundación del municipio. De este dato histórico, se puede analizar que la religión católica desde el descubrimiento del continente americano, hasta las respectivas conquistas de los diferentes pueblos por parte de la corona española, ha tenido gran injerencia en los distintos gobiernos y formas de gobernabilidad.

Las áreas territoriales en el municipio de San Marcos, se encuentran bien enmarcadas, por medio de cantones, una colonia y aldeas; delimitados los límites territoriales por medio de los municipios aledaños a este, estableciendo que el municipio cuenta con 16 aldeas, entre las cuales encontramos las aldeas periurbanas que son objeto de la presente investigación, siendo estas: 1) Las Lagunas; 2) El Recreo; 3) El Rincón; 4) Caxaque; 5) La Federación; 6) San Rafael Soche, ya que las mismas se encuentran, a menos de 5 kilómetros de la cabecera municipal, teniendo acceso directo desde la misma hacia el centro de las aldeas ya mencionadas, contando con estructuras modernas, edificios escolares y toda una variedad de negocios, que permite el desarrollo de la localidad.

Espacios urbanos, rurales y periurbanos

Los espacios urbanos, rurales y periurbanos constituyen la estructura general de un municipio, pues es a partir de ellos que se integran los lugares poblados en referencia, resaltando que cada uno guarda algunas diferencias, no solamente en ubicación sino también en factores económicos y de organización, por ello para una mejor comprensión, se proponen las siguientes definiciones.

Según Marsonet (2002), “son espacios urbanos los que cuentan con infraestructura necesaria para disponer de servicios públicos básicos, así como equipamiento (de salud, educativos, etcétera) de cobertura estatal y regional” (p. 209). Como lo manifiesta el autor, los espacios urbanos son todos aquellos lugares del municipio en donde se cuenta con la infraestructura necesaria, para satisfacer las necesidades de la población que habita el municipio.

Así también, los espacios urbanos cuentan con una cobertura de servicios de salud, de educación, entidades bancarias, constituyendo a través del área territorial organizada por zonas en las que la Municipalidad realiza la prestación de la mayoría de servicios públicos esenciales tales como agua potable, energía eléctrica, red pluvial de drenajes, tren de aseo, ornato, tragantes, conformación de policía municipal de tránsito, cobro de servicios, emisión de boleto de ornato y la centralización de dependencias

municipales para atención al público. Para Martí (2001), las áreas rurales se definen como “Criterios político-administrativos y demográficos, tales como el tamaño de la población o la densidad poblacional” (p. 23).

Al tomar como referencia lo que establece Martí, los espacios rurales del municipio de San Marcos, se constituyen a través del área territorial organizada por aldeas, en las cuales la mayoría de la ejecución de proyectos se realiza a través de la gestión de alcaldías auxiliares y concejos comunitarios de desarrollo, cuya fuente principal financiera proviene del Concejo Departamental de Desarrollo, aportes comunitarios y aportes municipales. Hernández Puig (2016), apunta que las áreas periurbanas son: “el concepto de continuo rural-urbano ha cobrado importancia al considerarse que hay gradientes para definir territorios con particularidades urbanas y rurales, concepto que también resulta muy útil para definir territorios intermedios” (p. 15).

Según el autor las áreas periurbanas son las que toman características esenciales de las áreas urbanas y de las rurales, el concepto se emplea para nombrar a los espacios que se sitúan en los alrededores de una ciudad y que, aunque no se emplean para el desarrollo urbano, tampoco se usan para actividades rurales. Benedetto et al. (2019), define que “es un espacio intermedio de límites difusos, con una permanente transformación, que no llega a ser campo, pero tampoco ciudad y donde las actividades urbanas y rurales coexisten” (párr. 1). Los espacios periurbanos del municipio de

San Marcos se constituyen a través del área territorial organizada por comunidades que tienen un alcance más próximo a la región central sin constituir área urbana, y la mayoría de los proyectos se distribuyen a partir de priorización realizada por vecinos ante la Municipalidad de San Marcos en la elaboración del Plan Operativo Anual.

Proceso de creación y vigencia del reglamento de ordenamiento territorial

Por reglamento, se comprende un conjunto de reglas o normas que establece la autoridad competente con el fin de regular una actividad, para el autor Fernández Aceves (2019), “reglamento es el conjunto de normas por las cuales la autoridad regula su propio funcionamiento e interviene en la vida de las personas imponiendo condiciones para ejercer diversas actividades de los gobernados” (p. 5). Con base en la anterior definición, el autor citado establece que todo reglamento contiene un grupo de normas dictadas por la autoridad competente con la finalidad de regular un acto, desde este punto de vista se dice que hay reglamentos administrativos, jurídicos, sociales, deportivos, etcétera.

Ossorio (1981), da la siguiente definición es “toda instrucción escrita destinada a regir una institución o a organizar un servicio o actividad. Según la autoridad que lo promulga, se está ante norma con autoridad de decreto, ordenanza, orden o bando” (p. 656). Según este autor, un reglamento es un manual de instrucciones, de forma escrita, cuyo objetivo

es regular un acto o servicio y dependiendo de la autoridad que lo emita puede ser un decreto o una ordenanza. Desde el punto de vista jurídico y tomando como base la pirámide de Kelsen, los reglamentos son normas secundarias, posesionándose por debajo de una ley, lo cual quiere decir que son normas complementarias y no pueden contradecirla.

Para el autor García Máynez (2002), “el orden jerárquico normativo de cada sistema de derecho se compone de los siguientes grados: 1. Normas constitucionales. 2. Normas ordinarias. 3. Normas reglamentarias. 4. Normas individualizadas ...” (p. 85). Esta definición demuestra que los reglamentos están supeditados a la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes ordinarias y nunca pueden contradecir sus preceptos o disminuir los derechos otorgados por aquéllas. En Guatemala, la actividad reguladora por parte de la administración pública está a cargo del organismo ejecutivo, la cual realiza a través de los reglamentos, cuya finalidad consiste en desarrollar la ley emitida por el Congreso de la República de Guatemala.

Sobre este tema el autor Calderón Morales (2006), establece:

Los reglamentos o normas reglamentarias tienen necesariamente que estar condicionadas a la Ley, dependen de la Ley, desarrollan la Ley y no pueden contradecirla, los reglamentos son una fuente de derecho administrativo, siendo el medio por el cual se dinamiza la administración pública (p. 130).

Según el autor los reglamentos desarrollan la ley y son el instrumento por el cual la administración pública se realiza. El ordenamiento jurídico guatemalteco, contiene gran número de reglamentos promulgados por la administración pública, teniendo facultad constitucional para emitirlos el Presidente de la República de Guatemala, las entidades autónomas como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, las municipalidades y otros. El autor Cordero Quinzacara (2019), sobre los reglamentos establece: "... tiene una importancia cualitativa superior, ya que forma parte del ordenamiento jurídico y es el marco de validez del acto administrativo, el cual debe someterse necesariamente a sus prescripciones para ser válido (párr. 7).

El autor citado, da un concepto importante especialmente sobre la validez del acto administrativo, la cual se obtiene a través de la creación de un reglamento que lo regule y lo haga obligatorio tanto para la autoridad administrativa, como para los particulares. Como parte de la administración pública se encuentran las municipalidades, las cuales están facultadas constitucionalmente para emitir las ordenanzas y reglamentos respectivos. El Código Municipal establece dentro de las atribuciones que le corresponde al concejo municipal, está la emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales. El autor mexicano Fernández Aceves (2019), expone que los reglamentos municipales "constituyen uno de los elementos gubernativos clave para ejercer la

autoridad del ayuntamiento y para fundamentar y dar seguridad jurídica a la actuación de sus autoridades y la ejecución de todos los actos de la administración municipal” (p. 7).

Con base en la definición anterior, se puede establecer la importancia de los reglamentos municipales, los cuales constituyen un instrumento legal que da seguridad jurídica a lo actuado por el concejo municipal en beneficio de su población, bien sea para organizar un servicio público local, planificar el ordenamiento territorial y asegurar la obtención de sus propios recursos, están contenidos en acuerdos aprobados por el concejo municipal. Estos acuerdos se pueden definir como el conjunto de decisiones tomadas por el gobierno municipal sobre cualquier asunto de interés público, vecinal o institucional y los reglamentos municipales son los instrumentos normativos que van a dar vida o vigencia a los acuerdos.

La municipalidad por disposición legal goza de la autonomía y la facultad para poner en vigencia los reglamentos que considere necesarios dentro de su circunscripción territorial, además los mismos pueden ser de carácter general dirigidos a la colectividad o regular de manera concreta una sola entidad o materia administrativa en específico. El proceso de creación y puesta en vigencia de un reglamento de carácter municipal conlleva una serie de procedimientos administrativos internos cuya principal base legal se encuentra regulada en el Código Municipal, misma

que se asemeja al proceso de creación de las normas jurídicas de carácter ordinaria emanadas del Congreso de la República de Guatemala.

Dentro de dicho procedimiento, el acto administrativo que da origen y vigencia al reglamento es precisamente el acuerdo municipal de aprobación, sin embargo, para que este último nazca a la vida jurídica se requiere que exista un trámite interno dentro de la propia municipalidad como órgano competente, el cual se tiene que publicar en el Diario Oficial de Centro América, para que tome vigencia y el mismo pueda ser aplicado, ya que los sistemas para poder crear los grupos de ingresos solicitan que los reglamentos estén publicados. El proceso de creación de estos instrumentos jurídicos de carácter municipal se encuentra regulado en el código municipal Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, estando facultados únicamente el concejo municipal debidamente electo por el pueblo.

La facultad de emitir debe entenderse como la acción de crear o de realizar y por aprobación, la acción de dar validez. Para realizar este proceso, el Código Municipal establece que en reunión de concejo municipal se presenta el proyecto de reglamento, el cual será analizado por cada uno de los miembros para su aprobación o modificación. Las ordenanzas serán avaladas y aprobadas por el concejo municipal, estableciendo las necesidades existentes y el porqué de la creación de un reglamento, con estudios técnicos, financieros y legales, los cuales serán realizados por las

diferentes asesorías con las que cuentan las municipalidades, con el fin de abarcar todos los aspectos que intervienen (legal, técnico y financiero); de esta aprobación se tomará nota del acta por el secretario municipal y será firmada por todos los miembros del concejo municipal, la cual tendrá que estar vigente a más tardar 30 días después de su aprobación.

El Código Municipal (2002), sobre la vigencia de los acuerdos y resoluciones, establece que: “los acuerdos, ordenanzas y resoluciones del Concejo Municipal serán de efecto inmediato, pero los de observancia general entrarán en vigor ocho días (8) después de su publicación en el Diario Oficial, a menos que tal resolución o acuerdo amplíe o restrinja dicho plazo...” (artículo 42). Con base en este artículo, todo reglamento de observancia general que regule un servicio público municipal o el ordenamiento territorial de su jurisdicción deberá cumplir con la obligación de publicarlos en el diario oficial, como requisito especial para su validez; caso contrario, los vecinos no están obligados a cumplir con sus preceptos.

Implicaciones legales y ventajas del ordenamiento territorial

Las implicaciones legales, son aquellos efectos o consecuencias que puedan conllevar la comisión de determinada actividad que tenga que ver con cualquier área del derecho y por ventajas, aquello que tiene una suma diferencial en mejor condición que otra; por ende, al abordar el tema de

la puesta en vigencia de un reglamento de ordenamiento territorial para el área periurbana del municipio de San Marcos, departamento del mismo nombre, es necesario conocer las consecuencias legales que implicaría la misma, así como las ventajas que esto produce. Dentro de las implicaciones legales están: mantener una conducción y asesoría legal adecuada en función del crecimiento poblacional, diseñar la ruta metodológica para difundir el contenido del reglamento, asesorando a la población acerca de la importancia del reglamento y sus condiciones esenciales.

Que, al implementarse dicho ordenamiento, se pueda realizar una mayor inversión en infraestructura para el desarrollo del área periurbana y adecuar la prestación de servicios públicos a las necesidades actuales, identificando correctamente las amenazas y vulnerabilidades de riesgo para el municipio en caso de catástrofes, previendo lugares de refugio en caso de desastres. Dentro de las ventajas de la puesta en vigencia del Reglamento para el ordenamiento territorial del área periurbana del municipio de San Marcos, se encuentran: una mejor visión de desarrollo, mejor cobertura en la prestación de servicios públicos, mejor espacio de participación de los vecinos. Así mismo, mejor control sobre el uso del suelo y mejores ingresos tributarios para el municipio y por ende mayor inversión en infraestructura para el área periurbana.

Se tendría una adecuada priorización de necesidades, para ejecución de proyectos y esos ya no se ejecutarían al azar, como actualmente se realiza. Mejor coordinación con otras entidades del Estado en temas de salud pública y saneamiento. Identificar de forma adecuada las problemáticas que con mayor frecuencia afectan a la población, logrando un mejor desempeño en el qué hacer de los empleados municipales que tienen competencia en el tema de ordenamiento territorial. Identificar de mejor manera aspectos como el ingreso de transporte urbano y extraurbano y rutas de prestación de servicios, realizar un diseño adecuado de planes de reforestación, centros de recreación y espacios culturales. Esto con el fin de determinar los pros y los contras que se tienen con relación a la aplicación de un reglamento de ordenamiento territorial, tanto para la población a la que va dirigido, como para la administración que será la encargada de aplicarlo.

Análisis del reglamento del plan de ordenamiento territorial de la Antigua Guatemala

Ante la evidente necesidad de implementar un reglamento que permita ordenar adecuadamente el crecimiento de la ciudad de Antigua Guatemala y en cumplimiento de las obligaciones de todo municipio, el concejo municipal decide emitir un reglamento para regular el ordenamiento territorial de esta ciudad, considerada como patrimonio universal, el cual entró en vigencia en el año 2008 y se estructura por cinco títulos y 57

artículos, aprobado por el acta municipal número 08-2008, el cual tiene dentro de sus objetivos específicos, establecer un patrón de ordenamiento territorial, la densificación poblacional del municipio, el crecimiento económico de la población y la ejecución de proyectos de urbanismo. Su campo de aplicación se concreta de forma específica a la urbanización y regulación de la construcción e infraestructura en dicho municipio. En dicho reglamento se establece:

... son obligaciones del municipio cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado, incluyendo la formulación y ejecución de planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral que permitan preservar el patrimonio cultural y natural, prevenir la contaminación del medio ambiente, mantener el equilibrio ecológico, reducir los efectos de los desastres sobre la persona, la familia, los bienes (Reglamento del plan de ordenamiento territorial de la Antigua Guatemala, 2008, considerando cuarto).

El gobierno municipal mediante este enunciado acepta la responsabilidad de cumplir con las funciones establecidas en la Constitución, siendo una de ella el ordenamiento territorial, cuya carencia permite que cada municipio crezca de manera desordenada especialmente en las áreas urbanas y periurbanas. Reglamento que ha facilitado los procedimientos para un mejor control de las áreas con que cuenta este municipio, debido a que por los monumentos era necesario establecer su reglamentación, con el fin de lograr un desarrollo municipal que comprenda lo económico, cultural y social. Mismo que ha sido de beneficio a la población, toda vez que le permite contar con mejoras en los servicios públicos municipales, elevando el valor de los inmuebles en el centro de la ciudad por ser un lugar turístico, provocando que la ciudad se expanda a áreas limítrofes.

Estas zonas más alejadas del área urbana han sido beneficiadas por la aplicación del reglamento, toda vez que regula que las mismas cuenten con todos los servicios adecuados y necesarios para una mejor calidad de vida. La similitud de las áreas periurbanas del municipio de la Antigua Guatemala, son similares a las del municipio de San Marcos, ya que cuenta con espacios en las orillas de la cabecera, lo que hace que las personas salgan del perímetro para contar con un tipo de vida más tranquilo y más espacioso, contando con áreas verdes que permitan una mejor calidad de vida, y sobre todo las costumbres que guardan los habitantes de las mismas, tomando en cuenta para la propuesta que se tiene respecto del reglamento de ordenamiento territorial, estos aspectos para no perder la cultura histórica de los pueblos, pero buscando un desarrollo económico, cultural y social que permitan el bienestar común de cada habitante.

Análisis del reglamento del plan de ordenamiento territorial del municipio de Guatemala

Es un instrumento básico, constituido por normas técnicas, legales y administrativas establecidas para regular y orientar el desarrollo del municipio dentro de su jurisdicción, siendo uno de sus objetivos principales la utilización racional del territorio, protección del medio ambiente, solidaridad social y la competitividad económica. Este reglamento se ha convertido en una herramienta básica para orientar y

regular el desarrollo del territorio, siendo idóneo para la ciudad de Guatemala que está en constante crecimiento, tanto en infraestructura como en población, debiendo proveer una calidad de vida a los habitantes, especialmente en la prestación de los servicios públicos. Fue aprobado por el concejo municipal de dicho municipio, el 13 de octubre del año 2008 y entró en vigencia el 7 de enero del año 2009, con el tiempo ha tenido diferentes reformas.

El segundo considerando segundo del Acuerdo COM-030 (2008), indica:

Que es necesario aprobar un reglamento que propicie el bienestar y la convivencia armónica entre los vecinos, con la finalidad de lograr la conservación de los recursos naturales, la reducción del riesgo de desastres, la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la inversión productiva generadora de empleo y en general, el bien común.

A través de este reglamento se pretende tener un mejor control en las áreas en las que no se pueden construir y las que deben ser protegidas por el tema de medio ambiente, evitando la contaminación de cuencas, disposición de desechos sólidos, erosión del suelo y tala de árboles, que es producto de la expansión y ocupación desordenada del territorio. Con la implementación de este reglamento, la ciudad de Guatemala se ha ido expandiendo de una forma más ordenada, y protege las áreas valiosas, aunado a esto ayuda a tener una mejor recaudación continuada, transparente y proporcional del Impuesto Único Sobre Inmuebles y de arbitrios y tasas, que debe percibir la municipalidad por la prestación de

los servicios locales. Siendo uno de los reglamentos cuya aplicación conlleva una amplia recaudación de ingresos a la municipalidad.

Este reglamento está estructurado por cinco títulos: disposiciones generales, normas técnicas de ordenamiento territorial, gestión del ordenamiento territorial, régimen sancionatorio y disposiciones finales y transitorias, constando de 135 artículos. Se crea una Junta Directiva de ordenamiento territorial, encargada de velar por el cumplimiento de este reglamento. En su artículo 19 ter., establece las atribuciones de la Dirección de Catastro y Administración del Impuesto Único sobre Inmuebles. Así mismo, en el artículo 21 hace una división territorial administrativa del municipio de Guatemala, clasificándola de la siguiente forma: en regiones, distritos y zonas municipales, delegaciones y barrios.

Reglamento que tiene importancia al momento de querer regular las áreas periurbanas del municipio de San Marcos, departamento del mismo nombre, toda vez que dará lugar para que los habitantes de esas áreas, puedan a través del mismo, obtener un desarrollo económico, político y social y un mejor orden dentro de las aldeas aledañas al municipio, para que exista una mejor prestación de servicios públicos para garantizar el bien común y por otro lado la administración municipal obtener un mejor ingreso con relación a las tasas, arbitrios y si el reglamento no cumple como se debe, por parte de los habitantes controlar el ingreso con relación a las multas. Los análisis anteriores tienen como propósito estudiar y

comparar su contenido, para identificar similitudes y diferencias en cuanto a la construcción, elaboración, aprobación, seguimiento, evaluación y efectos jurídicos para la implementación del reglamento objeto de estudio.

Propuesta del reglamento

Teniendo como base el análisis de los reglamentos de ordenamiento territorial anteriormente descritos, se considera necesario realizar una propuesta para implementar y aprobar el plan de ordenamiento del territorio del municipio de San Marcos. Este plan de ordenamiento territorial debe ser aprobado mediante acuerdo del Concejo Municipal, siendo un instrumento con 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, incluyendo las áreas periurbanas como lo son las aldeas de El Recreo, Las Lagunas, El Rincón, La Federación y Caxaque del municipio y departamento de San Marcos.

Este reglamento tiene como principal finalidad crear un espacio participativo liderado por la propia Municipalidad con la conducción y asesoría metodológica de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN- con el objeto de crear el mecanismo adecuado que permita brindar con mayor eficacia la prestación de los

servicios públicos municipales a través de la priorización de las necesidades de los vecinos. Así mismo, establecer el ámbito de aplicación que consiste en poner de manifiesto la autonomía municipal al reconocer la delimitación geográfica para impulsar el ordenamiento territorial y por lo tanto, el desarrollo local del municipio y específicamente de estas áreas contiguas al casco urbano.

Para su aprobación debe contar el expediente administrativo con los informes y dictámenes favorables de la Dirección Municipal de Planificación; del Juzgado de Asuntos Municipales de la socialización con los vecinos de las aldeas en mención; de la Dirección Municipal de Gestión Ambiental y Riesgos; de la Comisión de Servicios, Infraestructura, Ordenamiento Territorial, Urbanismo y Vivienda. Su estructura debe ser por medio de considerandos, títulos y artículos, dentro del apartado de los planes de ordenamiento territorial debe contener una gama de definiciones, por ejemplo: el ordenamiento territorial de cada una de las aldeas que integran el área periurbana, el uso del suelo, construcción de obras, los servicios públicos, asignación de áreas de uso público y su utilización, límite, vía pública, planes parciales, entre otros.

Conclusiones

El objetivo general fue conocer la importancia de un reglamento para el ordenamiento territorial del área periurbana en el municipio de San Marcos, departamento de San Marcos, a través del análisis de dos reglamentos vigentes de dos municipios de Guatemala, que regulan tal ordenamiento territorial, confirmándose que es necesario regular específicamente el plan de desarrollo municipal y de ordenamiento territorial ya que con el mismo se podrá tener el control de las zonas periurbanas del municipio de San Marcos, buscando implementar un espacio participativo de los vecinos para la priorización e identificación de las necesidades básicas en la prestación de los servicios públicos, así como el control de los recursos naturales y el desarrollo de los lugares periurbanos esto debido al gran crecimiento que se ha tenido en los últimos años.

El primer objetivo específico consistió en evaluar el desarrollo municipal del área periurbana en el municipio de San Marcos y la importancia del ordenamiento territorial, de su estudio se pudo establecer que el municipio, es una forma de organización para lograr la descentralización, constituida como una institución autónoma que cuenta con sus propios recursos económicos, los cuales permiten el desarrollo de su territorio tanto urbano como rural. Que actualmente se habla de un área periurbana

que son espacios rurales contiguos al área urbana, es decir, superficies terrestres no urbanizadas, pero que también necesitan alcanzar el desarrollo municipal en beneficio de sus habitantes, por medio de la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

El segundo objetivo específico consistió en determinar la forma en que el municipio como persona jurídica es el ente encargado de la recaudación de tributos relacionados a inmuebles, del cual se concluyó que al constituir el municipio el segundo grado de una sociedad, está facultada constitucionalmente para recaudar y administrar sus propios recursos económicos, a través del cobro de tributos, entre ellos el arbitrio por boleto de ornato, el impuesto único sobre inmuebles y las tasas en concepto de la prestación de servicios públicos, emitir sus propias normas reglamentarias, que tienen carácter de observancia general para su propio territorio, lo cual se consigue a través de su autonomía legislativa, logrando con ello el desarrollo para todo el municipio.

Referencias

- Álvarez García, S. (2010). *Diccionario de economía pública*. Madrid, España.
- Arraiza, E. (2016). *Manual de gestión municipal*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Benedetto, M. y Cardozo, F. (2019). *Periurbanos: una oportunidad productiva*. Costa Rica.
- Burdese, M. (1992). *Manual de derecho público romano*. España: Bosch.
- Morales, H. (2005). *Derecho Administrativo. Parte Especial*. (5°. ed.). Guatemala: Litografía Orión.
- Calderón Morales, H. (2006). *Derecho Administrativo. Parte General*. Guatemala: Litografía Orión.
- Cassagne, J. C. (2016). *Los grandes principios del derecho público*. Madrid: Editorial Reus
- Castellón Benavides, E. (2008). *Organización comunitaria*. Roma, Italia.

- Castillo, J. (1987). *Derecho administrativo*. (1a. ed.). Impresos industriales.
- Cordero Quinzacara, E. (2009). *Los principios y reglas que estructuran el ordenamiento jurídico chileno*. Chile: Universidad Católica de Valparaíso.
- Curiel Villaseñor, O. (2001). *Principios tributarios*. (1º. ed.). México
- Dana Montaña, S. (1963). *Teoría general del Estado*. Valencia: Universidad de Carabobo.
- De Mata, D. (2022). *Observancia del principio de legalidad en materia administrativa*. <https://consortiumlegal.com/abogados/diana-de-mata/>
- De León Escribano, J. (2012). *Desafíos de la gestión pública y el desarrollo territorial*. Guatemala.
- Elguera, A. (1964). *Municipio*. Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires: Editorial Omeba.
- Fernández Aceves, R. (2019). *El ABC de la Reglamentación Municipal*. Impreso en México

Fernández Ruiz, J. (2002). *Servicios Públicos Municipales*. México: Punto Gráfico

Fernández Ruiz, J. (2016). *Derecho Administrativo*. México: Punto Gráfico.

García A., J. (1959). *Don Rufino*. Guatemala. Tipografía Nacional.

García Máynez, E. (2002). *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Editorial Porrúa.

García Oviedo, C. (1955). *Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Reus

Godínez Bolaños, R. (2011). *Recopilación de textos jurídicos y legales*. Guatemala: Colección Juritex y Legitex.

Hernández Puig, S. (2016). *El periurbano, un espacio estratégico de oportunidad*. Universidad de Barcelona.

Marsonet, P. (2002). *La producción informal del espacio urbano*. Buenos Aires

Martínez Muñoz, J. (2007). *Anuario jurídico y económico escurialense*. Madrid.

Muñoz, V. y Ruiz Massieu, M. (1979). *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*. México: UNAM

Ossorio, M. (1981). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Argentina: Editorial Heliasta S. R. L.

Robles Martínez, R. (2009). *El municipio*. México. Editorial Porrúa.

Soto Martínez, C. (1988). *El municipio como gobierno local en Guatemala*. Guatemala.

Zenón Velázquez, E. (1992). *Monografía del municipio de San Pedro Sacatepéquez, San Marcos*. (1° ed.). Guatemala.

Legislación nacional

Asamblea Nacional Constituyente. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Publicado en Tipografía Nacional, el 14 de enero de 1986. Guatemala.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Aprobada el 10 de diciembre de 1948.

Congreso de la República de Guatemala. (2002). Decreto número 12-2002. *Código Municipal*. Publicado en el Diario Oficial, el 13 de mayo de 2002. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (1991). Decreto número 6-1991. *Código Tributario*. Publicado en el Diario Oficial, el 2 de octubre de 1991.

Congreso de la República de Guatemala. (1998). Decreto número 15-98. *Ley del impuesto único sobre inmuebles*. Publicado en Diario Oficial, el 13 de marzo de 1998. Guatemala.

Consejo Municipal de la Antigua Guatemala, Sacatepéquez. (2008). *Reglamento del plan de ordenamiento territorial de la Antigua Guatemala*. Acta Municipal número 08-2008.

Concejo Municipal de la ciudad de Guatemala. (2008). *Reglamento plan de ordenamiento territorial del municipio de Guatemala, departamento de Guatemala*. Acuerdo Municipal COM-030-08.