

DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACION

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

**Informe Final**

**PLAN DE ZONIFICACIÓN PRIMARIA PARA DEFINIR LA RESERVA  
TERRITORIAL ECOLÓGICA EN LA CIUDAD DE GUATEMALA**

PROYECTO DE EJECUCIÓN RÁPIDA

PRESENTADO POR:

M.Sc. Carlos Hugo Rodas M.

GUATEMALA, AGOSTO 2009

PROYECTOS DE EJECUCIÓN RÁPIDA

## CONTENIDO

1. Introducción
2. Conceptualización de la zonificación
  - 2.1 El crecimiento urbano
  - 2.2 Planificación urbana
  - 2.3 La zonificación urbana
  - 2.4 El concepto jurídico/legal sobre la propiedad de la tierra urbana
3. Antecedentes históricos de la zonificación territorial en ciudad de Guatemala
4. Conclusiones y Recomendaciones
5. Ruta de Gestión Jurídica y Legal para instituir la reserva ecológica de la ciudad de Guatemala
  - 5.1 Paso Primero
  - 5.2 Paso Segundo
  - 5.3 Paso Tercero
  - 5.4 Paso Cuarto
  - 5.5 paso Quinto
6. Anteproyecto de Ley para la Constitución de la Reserva Territorial Ecológicas
  - 6.1 Considerandos
  - 6.2 Basamento Legalización
  - 6.3 Cuerpo de Ley
  - 6.4 Adendum
  - 6.5 Explicación de los Planos Anexos
7. Bibliografía
8. Anexo

## 1. INTRODUCCIÓN

La presente propuesta tiene entre sus antecedentes inmediatos el estudio denominado: "Tierras Ejidales en la Ciudad de Guatemala; legalización y mejoramiento de los asentamientos precarios" del mismo autor (Carlos Hugo Rodas M.), porque sólo las tierras en propiedad del Estado de Guatemala, le dan viabilidad a la constitución o fundación de reservas ecológicas y solo en las tierras ejidales que aún no han sido utilizadas y transferidas a propietarios individuales en tal sentido, puede normarse su uso y meditar la coyuntura actual de la tenencia de la tierra en la ciudad de Guatemala.

Sin embargo, el referente fundamental de esta propuesta, es el cinturón verde para la ciudad de Guatemala, propuesto por el alcalde Lic. Manuel Galich en la década de 1950, el cual también se apoyaba en la existencia de los territorios ejidales del oriente del municipio, con la inclusión también de los ejidos de los municipios circunvecinos de la ciudad, estos municipios son: Chinautla, Palencia, San Jose Pinula, Santa Catarina Pinula, Petapa, Villa Nueva y Mixco. Estos pueblos fueron fundados antes de la ciudad de Guatemala como pueblos de indios o como villas.

Los pueblos de indios fundador en el valle de la virgen, fueron dados a guerreros mexicanos que vinieron con los conquistadores a principios del siglo XVI, sumando las respectivas tierras ejidales para el cultivo de alimentos y para el pago de tributos, aunque los mexicanos estaban excepto de impuestos. Las villas fueron entregadas a españoles peninsulares (nacidos en España) y tierras para Haciendas como los casos de Villa Nueva, Villa de Guadalupe y Ciudad Vieja. Con el empleo de todos estos ejidos el alcalde Galich, planteo el cinturón verde. Lamentablemente en esta época, a mitad del siglo XX, aún los hacendados y grandes propietarios de tierras, colocaban en los puestos de alcaldes y miembros del cabildo (concejales) a individuos afines a sus

intereses e influenciaron directamente a los alcaldes de los pueblos circunvecinos a ciudad de Guatemala, para que se opusieran a la constitución del cinturón verde.

Retrocediendo a 1873 (siglo XIX), pasados ya, 100 años, del establecimiento de los ejidos para la fundación de la nueva ciudad de Guatemala (1773) y con el cambio de las exportaciones de añil, por el café, se cedieron a criollos ricos, tierras de los ejidos en el valle de la virgen o valle de la ermita, para esta producción algunas tierras no productivas, se destinaron para fincas nacionales o de la nación (Finca Bethania, La Verbena, Jocotales, Aurora), dejando sectores de tierra sin ninguna prueba de propiedad asumiendo que seguían siendo propiedad del Estado, como lo eran en el tiempo de la colonia propiedad de la Corona Española; es decir no se registraron con los títulos extendidos a propietarios de haciendas y solares en los pueblos vecinos y ciudad de Guatemala.

Prosiguiendo con la enajenación de los ejidos, también durante la época del gobierno de Estrada Cabrera (1892-1920) se traslado el Barrio Jocotenango (zona 2) hacia el extremo oriente de los ejidos, en los márgenes del rio canalitos. El Barrio Jocotenango era poblado por el gremio de los albañiles de ascendencia con los indígenas mexicanos que vinieron con Pedro de Alvarado, en Jocotengango ocuparon tierras ejidales sin título de igual manera que lo hacen hasta el siglo XXI, sin seguridad jurídica sobre el terreno que ocupan.

A partir de esta reubicación del barrio de Jocotenango, se inicia el proceso de enajenación de los ejidos orientales del municipio de Guatemala, hasta la fecha no queda más del 10% de las tierras ejidales de lo que fue su totalidad es decir, un poco mas de 800 manzanas, área aún sin dueño conocido y no cedida en usufructo. Después de la síntesis anterior de antecedentes históricos, nos referiremos nuevamente al contenido del presente proyecto, se abordará primeramente la conceptualización de la reserva territorial desde la perspectiva jurídica y legal, después los antecedentes empleando, en alguna medida, el proceso histórico de la zonificación aplicada en el municipio o ciudad de Guatemala, remarcando las grandes dificultades opuestas al establecimiento de reservas urbanas, frente al régimen de tenencia de la

tierra, por ello se opta por presentar una reserva ecológica, con territorios dentro del marco jurídico guatemalteco, previo a tocar el aspecto jurídico-territorial, que se desarrolla en la zonificación primaria, sin el propósito de elaborar un plan de ordenamiento urbano.

El propósito fundamental del presente trabajo, es plantear como propuesta de ley, para introducir el aspecto legal y de cumplimiento obligatorio (jurídico) de mantener en el tiempo, custodia y protegida una reserva ecológica. Que pueda en el futuro llegar a condiciones apropiadas para transformarse en el parque metropolitano, como se ha visto, en algunos países latinoamericanos.

## 2. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ZONIFICACIÓN

En la búsqueda de llegar a una conceptualización de la zonificación primaria, aplicable para el caso Guatemalteco y específicamente para la ciudad de Guatemala. Debemos previamente definir cuatro conceptos en el contexto urbano guatemalteco, siendo estos: el crecimiento urbano; la planificación urbana, la zonificación y sus divisiones o en el territorio y su aspecto jurídico legal. La integración de tales conceptos, tendrán como resultado la conceptualización de la zonificación.

### **2.1 El crecimiento urbano**

El crecimiento urbano, es un proceso complejo de urbanización en donde confluyen una serie de elementos y factores, los cuales condicionan y definen el tipo de crecimiento urbano de las ciudades y pueblos en la mayoría de países latinoamericanos, especialmente en Guatemala, un elemento fundamental, es la tenencia de la tierra urbana cualitativa y cuantitativamente en pocas manos y de propiedad privada, dando origen a una ciudad segregada, en donde cada sector social, ocupa un lugar de acuerdo a sus ingresos, tal situación se profundiza con la especulación de la tierra, es decir el precio establecido en el mercado urbano de la tierra, un ejemplo al respecto visualiza las dificultades del sector popular para el acceso a la tierra para resolver sus problemas de vivienda la cual no puede concebirse o resolverse sin el elemento tierra.

Entre los años 1960 a 1970, el precio de la tierra en relación a una vivienda construida y con sus servicios básicos, constituía el 3% o 4% del costo total, hoy en día, después de 40 años, el costo de la tierra, es el 60% del costo total de la vivienda en otras

palabras el precio de la tierra subió un 32.2% anual, mucho más alto que cualquier interés bancario u otra forma e instancia financiera. Creando un enorme abismo de solución para el sector de bajos ingresos, en la lucha por resolver sus necesidad de tierra para la vivienda.

Otro elemento en la gestión de la urbanización que excluye a la gran mayoría de población y es exclusivo para los propietarios de la tierra, es la inclinación de las autoridades locales y nacionales de hacer los favores políticos e influencias directamente a favor de los propietarios de la tierra y promotores de la urbanización, provocando un crecimiento urbano casuístico (de casos), implantado y desconectado del contexto de la ciudad (desordenado), apropiándose de la infraestructura y los servicios básicos en menoscabo de los sectores de menores ingresos que viven en la ciudad.

La concentración de la propiedad de la tierra y el crecimiento urbano desigual e injusto, hacen difícil introducir en el proceso de crecimiento urbano, acciones equánimes o con equidad, es decir llevar a cabo programas o proyectos que favorezcan a todos los habitantes de la ciudad, con igualdad en el empleo del espacio urbano y en el tiempo, como una zona territorial ecológica.

Sin embargo, gracias al origen ejidal de la tenencia de la tierra en el Valle de Guatemala (departamento de Guatemala, Chimaltenango, Sacatepéquez y otros municipios del altiplano guatemalteco). En casi más de 400 años de privatización de la tierra y su registro, han quedado muchas lagunas o espacios territoriales sin registro y de propietario desconocido, asumiendo y asignando desde muchos años atrás la propiedad, primero a la Corona Española y ahora al Estado, como lo establecen el Derecho Romano y hoy la Constitución de la República de Guatemala, estos territorios sin propiedad y asignados a las municipalidades o al Estado, ubicados en la periferia de las ciudades y pueblos, son proclives a ser empleados en usos a favor de los ciudadanos o habitantes urbanos privados o en pocos casos de uso colectivo.

## **2.2 Planificación urbana**

Desde muy antiguo, incluso antes de la era cristiana, el hombre funda y construye ciudades, con algún nivel de planificación, en tales inicios el hombre se orientó por medio de patrones de ciudades, en función de la necesidad del pastoreo o la agricultura, pero son los romanos quienes le dan a la ciudad sus características de concentración de grandes conglomerados humanos, con servicios públicos, todo regulado con leyes o normas jurídicas, creando el derecho urbano o el derecho del ciudadano de acceso a todos los beneficios que proporciona la ciudad, siempre que no fueran esclavos. Preceptos que se difundieron durante más de 500 años con las colonias del imperio español en América y en otras regiones del mundo colonizado.

El imperio español implantó en los territorios conquistados y colonizados el modelo romano de ciudad a través de las leyes nuevas o de Barcelona norma y condicío, no solo el uso del suelo, sino el crecimiento futuro de la ciudad con normas jurídicas implementando por medio de registros de la propiedad (censos enfiteúticos), incluso planes urbanos.

Es hasta mitad del siglo XX, cuando aparece la planificación urbana como tal, con su aspecto jurídico y legal integrado al territorio y al crecimiento urbano, su primer propósito fue el de reconstruir la ciudad de Moscú, después de la segunda guerra mundial.

En relación a lo anterior, la planificación urbana se desarrolló en muchos países, bajo dos condicionantes, los cuales al ser llevados a la práctica determinaron también en muchos casos la imposibilidad de aplicación. Siendo estas las propiedades de la tierra en manos del Estado o de entes privados generando lo irreconciliable de los intereses sociales en el espacio urbano. Ante tales obstáculos la planificación urbana, fue modificada en la mayoría de los países como plan urbano o de urbanización y planes sectoriales para ordenar algunos satisfactores urbanos, lo único factible de tener aplicación.



Guatemala no es la excepción, desde 1972 con el gobierno del Lic. Manuel Colon Argueta, se hacen esfuerzos continuos para llevar a cabo un plan de desarrollo urbano, que permitiera el crecimiento futuro de manera ordenada y equitativa de la ciudad de Guatemala. Posteriormente se emprendieron nuevas acciones para el plan de desarrollo urbano, pero lamentablemente no pudieron cuajar ni ser aplicados, quedando como simples ensayos académicos, principalmente porque los propósitos de la planificación urbana nunca coincidieron con los de autoridades locales y grupos o sectores de la población favorecidos por el caos o desorden urbano, hay otras muchas razones para impedir o bloquear la aplicación de los planes urbano, como la concentración de la tierra y la escasa aceptación de ponerle o fijarle un determinado uso a la tierra, la equidad o igualdad de oportunidades de acceso a los servicios públicos y a los equipamientos urbanos, independientemente del sector social del cual se trate. Corregir el crecimiento urbano desigual e injusto de la ciudad y prever con justicia el futuro desarrollo de la urbanización, es el principal objetivo de todo plan de desarrollo urbano.

### **2.3 La Zonificación Urbana**

Desde sus orígenes (1920) la planificación urbana tiene en la zonificación urbana su principal instrumento para el ordenamiento urbano y su posterior desarrollo. La zonificación se divide en zonificación primaria y zonificación secundaria.

La zonificación primaria, es por así decirlo, la primera distribución de territorio o grandes áreas en el espacio de la ciudad ya existente, con el propósito de corregir el crecimiento desordenado. El proceso de planificación urbano se inicia identificando y definiendo la zona más generales y amplias en el espacio, siendo estas: Las zonas de urbanización ocupadas por edificaciones e instalaciones de infraestructura y servicios. Las áreas de crecimiento urbano al corto y mediano plazo y en mayor medida la de crecimiento a futuro; también en muchos casos se determinan las áreas arboladas, incluso aquellas con vocación ecológica (zona verde), en algunas ciudades por su

especialidad se define la zona industrial y su ampliación a futuro. La zonificación arqueológicas. La zona urbana o histórica es otro caso. La zonificación primaria de un plan general urbano, en muchos casos a nivel latinoamericano, se ha concretado en el espacio gracias a ciertas circunstancias jurídicas y legales, fundamentalmente porque los planes generales de desarrollo y de crecimiento, aparecen o se introducen en las Constituciones de la República de los países como leyes específicas y especiales en la ciudad y del país en general, no es el caso de la república de Guatemala. Cuando los planes generales urbanos y la zonificación primaria planteada en el país, no tienen carácter constitucional se recurre a declarar las zonas o la zona primaria de interés social, como reserva jurídica y territorial.

La reserva territorial, tiene tres connotaciones: jurídica, legal y territorial. En lo jurídico por ser una relación social entre el territorio y la población urbana, extendida legalmente para todos los habitantes del país, quienes tienen el compromiso (tácitamente) de respetar y preservar o poner a cubierto con anticipación la zona, para lo que fue destinada y vigilar o custodiar tal destino en el tiempo y en el espacio urbano; así mismo con el derecho, para todos por igual de beneficiarse del uso de la reserva.

En lo legal, una reserva territorial, se establece por medio de una ley y de esta manera garantizar y poner en vigor los propósitos de las zonas delimitada, establecer las responsabilidades y los derechos de los habitantes respecto al territorio y sus fines. Es además territorial, pues es un área delimitada en el espacio de la ciudad y con fines de ordenamiento de las áreas cui en materia territorial requiere el desarrollo las planificación primaria tiene también como objetivo establecer límites entre las tierras urbanas de las tierras rurales destinadas a la agricultura y garantizar la alimentación.

Por su carácter legal, la reserva territorial se convierte en un bien inmobiliario de carácter social, es decir se constituye institucionalmente y por consiguiente está sujeta a inspección, en otras palabras el Estado tiene pleno dominio sobre el territorio demarcado y registrado con el fin de su conservación y evitar modificaciones y daños, de esta manera resguardar su entorno físico y natural, en el caso de una reserva ecológica, el objetivo es mantener su vegetación sin cambios fundamentales.

En cuanto a la zonificación secundaria, este uso no es más que la subdivisión de la zonificación primaria, para explicar mejor este tipo de jurificación, mencionaremos el caso de la ciudad de Guatemala, donde se han llevado a cabo varias zonificaciones secundarias, las cuales, fueron un fracaso, principalmente por ser sólo delimitaciones de zona, pero sin el componente jurídico y legal, por ello su control y regulación no se puede poner en vigor, tal el caso de la subdivisión que se hicieron sobre el área urbanizada de la ciudad de Guatemala, como la zonificación secundaria, de Kaminaljuyú, declarada en 1964 y urbanizada posteriormente sin control y destruyendo muchos vestigios históricos, con mayor fuerza se declaró la zona del centro histórico, de la ciudad de Guatemala, en menor medida de aplicación el área del centro cívico.

En sentido general, la zonificación secundaria, trata de darle a una zona primaria, un uso específico y resolver de esta manera determinadas reservas de tierra o territorios para la solución de las necesidades básicas urbanas. Así por ejemplo, cuando se delimita la zona de crecimiento futuro de la ciudad (primaria) se debe delimitar una zona (secundaria) para el crecimiento o construcción de la vivienda popular los sectores de menores ingresos. Lo mismo puede decirse de la zona industrial (primaria), debe crecer previendo una zona secundaria y específica para la pequeña y mediana industria.

## **2.4 EL CONCEPTO JURÍDICO LEGAL SOBRE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA URBANA:**

Este concepto se refiere fundamentalmente al derecho de propiedad sobre la tierra, principalmente en las ciudades del país, en este sentido se sostiene el criterio de propiedad privada, sin limitaciones legales de empleo es decir, que el dueño de la tierra tiene también el derecho de darle el destino que mejor le convenga, sin condiciones legales. En otras palabras es la plena utilización de la tierra, garantizado en el código civil y de la Constitución de la República, para el caso guatemalteco. Desde el inicio de la revolución industrial en Inglaterra de 1760 y la instalación de fábricas en la ciudad.

El criterio de propiedad utilitaria de pleno derecho, se con frota el criterio de propiedad de la tierra en función social, este criterio se introduce en la Constitución Política de Guatemala en 1945, el cual no se opuso a la propiedad de la tierra, pero si le aplico limites., la empelo en función de los intereses de la mayoría y se denomina "uso del suelo". Este criterio o concepto fue ampliado en la Constitución de 1954, sin embargo en los siguientes años (1956), se promulga la "ley preliminar de urbanismo" cuyo fin principal es establecer en todas las ciudades guatemaltecas (con más de 10,000 habitantes) la zonificación primaria, haciendo énfasis en la zona industriales de crecimiento futuro, regularmente promoviendo la industrialización del país. En todo caso esta ley nunca fue aplicada por el conflicto social urbano que se sostiene sobre la tenencia de la tierra.

Es importante señalar en este punto la necesidad imperativa de la introducción al marco jurídico guatemalteco, el uno del suelo, para lograr un mejor desarrollo urbano, justo y equitativo, así como equilibrado aunque también hay que decir que el actual código Municipal, introduce en su cuerpo legal, el uno del suelo pero su aplicación es casi imposible, como imposible fue la aplicación de la ley preliminar de urbanismo, precisamente por la tergiversación del criterio de uso del suelo.

### 3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ZONIFICACIÓN TERRITORIAL EN CIUDAD DE GUATEMALA

Con el auxilio del método del proceso histórico se puede afirmar que en la ciudad de Guatemala se viene desde su fundación en 1776, aplicando 2 zonas de tipo primario y 6 zonificaciones de carácter secundario; la zonificación primaria se resume en la creación de los ejidos para la fundación de la ciudad de Guatemala (1773) y la formulación del cinturón verde, propuesta orientada a constituir un círculo arbolado alrededor de la ciudad para prevenir la contaminación del aire en el área urbana. En materia de zonificación secundaria, estas fueron: a) la zona arqueológica de Kaminaljuyú; b) La zona industrial de la avenida Petapa; c) la zona del centro cívico; d) La zona histórica del casco central; e) las zonas de alto riesgo y f) el plan regulador.

Con excepción de las tierras ejidales para la fundación, trazo, traslado y desarrollo de la nueva ciudad de Guatemala, además de las zonas secundarias del centro cívico y la zona histórica del Centro de la Ciudad de Guatemala, todas las restantes no fueron respetadas y fracasaron en sus propósitos; esto debido a la falta de legitimidad, es decir con el amparo legal y jurídico, las otras zonas solo tenían carácter administrativo, aunque las zonas del centro cívico y casco histórico, los requisitos de cambio de uso limitó las acciones nefastas. En resumen se afirma el fracaso de la zonificación en Guatemala.

#### **3.1 Las Tierras Ejidales y el Cinturón Verde**

Las tierras ejidales para la fundación de la Nueva Ciudad de Guatemala, tuvieron respaldo legal durante más de 160 años, por ser uno de los cuatro tipos de propiedad o

tenencia de la tierra en el régimen colonial español. Según las leyes de Barcelona (1542) y posteriormente las leyes nuevas (1560), los ejidos eran tierras para la fundación de “pueblos de indios”, la constitución de tierras comunales para la producción de tributos a la corona; también se formaban ejidos para la construcción de caminos, puentes y acueductos. Finalmente para la creación de ciudades de españoles. Las tierras ejidales se instituían por medio de un proceso legal, el cual se iniciaba con la solicitud del capitán general (para el caso del Reino de Guatemala) dirigida al consejo de indias, esta instancia de la Corona Española, aprobaba la solicitud y respondía su aprobación al Capitán General y al Rey (Carlos III), este último preparaba una Celula Real para darle legalidad a los territorios ejidales y la comunicaba a la capitanía General quién a través de un Título de Propiedad trasladaba, las tierras ejidales al ayuntamiento de la Ciudad o a los cabildos, cuando se trataba de “pueblos de indios”.

En este punto del presente apartado, es necesario hacer la siguiente aclaración histórica: los Capitanes Generales o Gobernadores de Provincia Colonial, Audiencia y Virreinos, eran representantes directos de la Corona Española o del Rey, lo mismo podría decirse de los Funcionarios de la Audiencia, por otro lado los miembros del Ayuntamiento y en varios casos miembros de los Cabildos eran representantes de los Hacendados o Españoles de nacimiento, colonos, hacendados, incluso comerciantes ricos, los cuales participaban en los gobiernos locales de manera oligárquica y en círculos muy cerrados.

Las tierras ejidales para la fundación de la Nueva Ciudad de Guatemala y para trasladar la ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala, destruida por los terremotos de Santa Marta (Julio-1773), los ejidos mencionados se establecen en dos valles del extremo oriente del Valle Central de Guatemala, denominados Valle de la Culebra (Zona 11, 12, 13 y 14 de la actual ciudad de Guatemala) y el Valle de la Virgen (zona 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9) con un área de 250 caballerías (1 caballería es igual a 477,168 metros cuadrados), área suficiente para soportar el crecimiento urbano por más de 170 años.

Durante todo esos años (170), privo el enajenamiento de la tierra para pagar favores políticos o en otros casos para enriquecerse indebidamente con la apropiación por miembros del ayuntamiento. Los Presidentes de la República más beneficiarios fueron Justo Rufino Barrios (1871-1885), quién creó un verdadero mercado de tierras ejidales. Su sobrino también presidente Reyna Barrios (1892-1898), al visualizar las extensas áreas ejidales, planteo un Plan Urbano cuyo fin era repartimiento (gratis) más ordenando de las tierras ejidales y el diseño y delimitación de un gran parque para la ciudad denominado Aurora (1894), cumplido a medias pues los siguientes presidentes de la República desviaron su empleo para fines diferentes, como el aeropuerto, un hipódromo y las instalaciones de las ferias anuales de la ciudad. Además de entregar tierras a militares afines, otro presidente Estrada Cabrera, cercenó estas tierras ejidales para su provecho, asignándose una buena parte de los ejidos del Sur de la Ciudad, escriturando a su nombre la Finca La Palma. A su derrocamiento esta finca fue confiscada a favor del Estado (1920), en donde posteriormente se construyo la ciudad olímpica (1948-1950) ya para 1960, las tierras ejidales se habían agotado, con excepción de las áreas montañosas del oriente de la ciudad.

Por ello, el Alcalde de la ciudad de Guatemala en el Primer Gobierno de la Revolución de Octubre (1944-1950), el Lic. Manuel Catarina Pinula, Petapa, Villa Nueva y Mixco. Lamentablemente los oponentes al gobierno de esa época presionaron a los Alcaldes de los municipios mencionados para boicotear y obstaculizar el plan del cinturón verde y este no se materializo, por el contrario aprovechamiento la nueva Constitución de la República (1945), que establecía la potestad del Municipio sobre su territorio, escrituraron a favor municipal algunas tierras ejidales y ponerle un dique a la extensión del cinturón verde, aunque el cinturón verde fue aprobado por el Consejo Municipal de la época, nunca oficializó su carácter jurídico.

### **3.2 La Zonificación secundaria, en Ciudad de Guatemala**

- Plan de Gestión para la zona arqueológica de Kaminaljuyú

La nueva ciudad de Guatemala, se fundó y construyó en enero del 1976 sobre la ciudad Maya de Kaminaljuyú, ubicada o localizada en el valle de la virgen que utilizaba casi todo su territorio y fechada, su apariencia en el período preclásico 900 años antes de Cristo (A.C.), es decir la etapa formativa de la cultura maya, con aproximadamente 350 montículos y una acrópolis en su centro (zona 7). En el momento (1775) de la discusión del traslado de la ciudad de Santiago al Valle de la Virgen, un participante oponente decía: “El traslado no es conveniente, porque como podría aplanarse el valle, sembrado de muchos montes artificiales”, eso es tarea de Romanos”. Pero de toda aquella rica herencia maya hoy en día solo quedan parte de la Acrópolis y unos 20 montículos en riesgos y en manos privadas.

Esta zona se construyó dentro de un marco administrativo sin un control legal e inspección jurídica en un área de 24 kilómetros cuadrados (zona 11 y 7), es un ejemplo de la privatización y fraccionamiento sufrido por la tierra urbana en Guatemala y la falta de controles legales en su crecimiento urbano.

- Zona Industrial de la Avenida Petapa

Durante la década de 1970-1980 y el apareamiento del mercado común centroamericano se visualizó la necesidad de concentrar las industrias en un solo punto de la ciudad, ya antes se tenía la idea de sacar de la zona 4 capitalina, industrias instaladas de jabones y detergentes que contaminaban el ambiente el alcalde Manuel Colom Argueta (Período 1970-1974), estableció la zona en el lado norte de la ciudad, en el margen oriente de la vía de conexión con el pueblo de Petapa, dejando el lado oeste de reserva para su futura expansión. La zona dio resultados por las limitaciones impuestas a la edificación que no fuera industrial se aplicó un control administrativo con rigor. Sin embargo los procesos de industrialización en Guatemala fracasaron y las industrias fueron escasas y no se dio la sustitución de exportaciones y la complementariedad a nivel de lo anterior y el esperado desarrollo se trunco. A pesar



de lo anterior fue la primera aplicación del concepto de uso del suelo no solo en la ciudad de Guatemala, sino a nivel Nacional.

- La zona del centro cívico

Se tomo como ejemplo la zona industrial, con el establecimiento del uso del suelo orientado a conservar el paisaje urbano y arquitectónico de un nuevo centro de la ciudad, donde se concentrarán las edificaciones públicas no sólo en el ámbito de la ciudad, también al nivel nacional. Las delimitaciones esta zona tomo como punto central el edificio de la municipalidad se construyo el Teatro Nacional, Finanzas Públicas, el Banco de Guatemala, el Hipotecario Nacional y la sede de Seguro Social. Gracias a los requisitos municipales de edificación en el centro cívico, se ha mantenido su uso del suelo, siempre con algunas excepciones, no puede dejarse de mencionar otro factor, el alto precio de la tierra, el cual se incrementa precisamente por fijarle destino a la tierra.

- La zona Histórica del casco central

la ciudad de Guatemala se fundó en 1776, 46 años antes de la independencia (1821), con patrones de vivienda y edificaciones públicas con modelos arquitectónicos de la colonia española y empleando el estilo neoclásico posteriormente, su centro histórico es uno de los más bellos de las ciudades latinoamericanas de igual pasado colonial, para preservar tal pasado arquitectónico y urbanístico se estableció el área central histórica con retraso en la década de 1980-1990 cuanto era notorio el desaparecimiento de varias casonas de los primeros años de la ciudad, aunque su ámbito o área protegida es aproximadamente de 6.43 kilómetros cuadrados. Por su establecimiento tardío, se consideraron construcciones hasta el año de 1945, reduciendo el área a un poco menos de 3 kilómetros cuadrados, así sólo construcciones de la época colonial, sin embargo se asumieron actitudes y recursos ilegales para destruir las edificaciones como destechar las construcciones para iniciar procesos de deterioro de valorizando el pasado histórico de los edificios y construyendo en su lugar parqueos de vehículos y comercios, el control municipal ha sido muy

deficiente dejando en manos de la valoración histórica a otro ente (no municipal), al instituto de Arqueología e Historia poco comprometido con la conservación y donde a privado el amiguismo y los intereses privados de constructores y dueños de la tierra, aunque se ha conservado un poco más del 30% de las edificaciones, producto de ser construcciones institucional (iglesia católica, de la Universidad de San Carlos de Guatemala y del Estado), lo más importante de su conservación y en algunos casos de su restauración fue haber declarado el casco central de la ciudad de Guatemala como zona protegida e histórica.

- Las Zonas de Alto Riesgo

El alcalde Manuel Colom Argueta (1970-1974) planteo al consejo municipal las zonas de riesgo en las orillas de los barrancos que bordeaban a la ciudad, señalando los del lado Oeste como los de mayor riesgo pero ya ocupados por viviendas precarias, su puesta en vigor fue efímera pues no se presento alternativa de vivienda al sector social que ocupaba los barrancos, pero la preocupación del peligro de habitar los barrancos, pero la preocupación del peligro de habitar zonas de peligro topográfico, se hizo patente en la opinión pública, aún hoy en día, la necesidad de traslado y de peligro se encuentra latente a pesar de lo malogrado del planteamiento de zonas de peligros.

- El Plan Regulador

Es el intento más importante llevado a cabo en Guatemala de zonificación secundaria, pro su grado de desarrollo urbano se planteo para la ciudad de Guatemala en el período de Gobierno del Lic. Manuel Colom Argueta, fue este alcalde, introdujo la Planificación Urbana como instrumento de Gobierno y Plan Municipal.

El propósito del plan regulador de Colom Argueta, fue atender los diferentes sectores de la ciudad con los servicio públicos y con los equipamientos urbanos que faltarían o fueran deficientes para ello considero el área urbanizada en su totalidad como una zona primaria de urbanización y la subdivido en zonas homogéneas, es decir tomando el tipo de vivienda, su construcción y tamaño como elementos o como índices urbanos

de iguales condiciones económicos-sociales y diferenciar su atención. Lamentablemente los propietarios de la tierra urbana se opusieron abiertamente contra el plan regulador y no fue aplicado jurídicamente, se quedó como simple herramienta en la autorización de la construcción pero esta a su vez se quedó sin guía general de edificación.

### 3.3 Aportes de la Zonificación en Ciudad de Guatemala

La gran enseñanza de la zonificación, es ser el principio de ordenar el crecimiento urbano de una ciudad, por ello debe considerarse su aplicación como ley específica de una ciudad de respeto obligatorio para todo ciudadano, este principio casi universal está de sobra probado con el establecimiento de los ejidos para la fundación de la nueva ciudad de Guatemala, que le permitió a esta ciudad contar con todas las edificaciones públicas y áreas indispensables para sus servicios urbanos y destinar tierras para la vivienda y el espaciamiento (parque la Aurora) durante más de 160 años.

Otro aporte es el reconocimiento de contar en toda ciudad con áreas ecológicas que sostengan adecuadamente el medio ambiente, proteger el aire puro y las aguas de los territorios naturales que complacen tal función y mantener su vocación. (Cinturón verde).

La obligación de las autoridades municipales en proteger su patrimonio histórico y arqueológico, para darles identidad a sus ciudadanos e ir creando en la memoria el pasado histórico. También es conveniente según la zonificación que se señalen en el espacio urbano, actividades específicas propias de una ciudad o se reserven aquellas áreas de necesidad social y de beneficio público, como las áreas industriales, comerciales de educación y de recreación y deporte.

En materia de zonificación, es importante que las acciones sean de éxito, incluso de relativo éxito aplicadas en ciudades importantes o de primera categoría (capital) para

que sus resultados se reflejen, se tomen de ejemplo en las ciudades secundarias del país.

De todas maneras es recomendable, recobrar los principios de regulación urbana de la zonificación primaria y secundaria para el planteamiento de la ciudad y el ordenamiento de su crecimiento.

#### **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

PROYECTOS DE EJECUCIÓN RAPIDA

Es una necesidad metodológica presentar previamente las conclusiones y recomendaciones antes de perfilar un anteproyecto de ley para constituir la reserva ecológica en el municipio de Guatemala, de la manera siguiente:

- Una de las principales conclusiones, es el obstáculo casi invaluable en la actual situación urbana de Guatemala, la cual descansa sobre la tenencia de la tierra en manos privadas en la mayoría de los territorios urbanos y hacer planteamientos de ordenamiento y de equidad social en el crecimiento de las ciudades. Tampoco es base de proposición, asumir la buena voluntad, incluso la voluntad política de aceptar por parte de los propietarios de la tierra, se le asignen usos a la tierra en función de los intereses sociales de los habitantes de una ciudad. Por lo escrito anteriormente la presente propuesta se hace sobre territorios propiedad del Estado, sin dueño registrado es decir, con orígenes ejidales, muchos de ellos privatizados a lo largo de los años, por tal razón la reserva ecológica se establece sobre las tierras restantes no enajenadas y que actualmente no se les conoce propietario alguno. Todo ello con el propósito de darle viabilidad jurídica al establecimiento de una reserva territorial.
- Por otro lado la falta de legalidad jurídica las zonificaciones urbanas delimitadas para uso específicos y resolver parcialmente algunos problemas urbanos, ha desvirtuado su conservación un control permanente en este punto es reiterativo la confusión entre regulación y legislación, las cuales en la mayoría de veces se quedan como simples regulaciones o reglamentos municipales. En el ámbito de la regulación urbana las municipales tienen la facultad jurídica de ordenar y controlar su territorio, es decir que su jurisdicción está limitada al área territorial y

sus preceptos legales se quedan en el dictaminar normas o reglas cuyas características de su observación y cumplimiento están sujetas a no contradecir preceptos legales de cumplimiento obligatorios. Como la Constitución de la República y el Código Civil. En el caso Guatemalteco el Código Civil, se antepone a la Constitución de la República, porque éste (El Código Civil) rige para todo lo relativo al derecho de la propiedad de la tierra y dicta los mandatos a ser observados en la relación jurídica de la tierra con el individuo, el Estado y la población en general, y todas aquellas regulaciones o legislación que se hagan afectando tierras privadas quedan anuladas inmediatamente (*impuso jure*). Por ello, sólo el Estado puede asignarle usos a la tierra de su propiedad, incluso a la propiedad municipal, quién es un ente subsidiario de el Estado y está sujeta (La municipalidad) a sus mandatos. Sin embargo por necesidad pública el Estado puede asignarse usos a determinados terrenos o tierras de manera parcial, pero la generalidad mantiene su estado legal, como se dijo en casos de excepción o excepcionales. La situación del ordenamiento jurídico Guatemalteco, fue entendida muy bien, por el Alcalde Manuel Colom Argueta siempre que sus decisiones afectaban o interfieran el marco de la propiedad privada (aún en lo más mínimo) y después de su aprobación por el consejo municipal, las presentaba al congreso de la República (este legislativo de la nación), para convertir sus decisiones en Ley. Lamentablemente el Congreso nunca aprobó ninguna de sus propuestas, pero dejó el camino legal, de ordenamiento urbano en Guatemala. Por lo anterior, cualquier intento de ordenamiento territorial urbano que sea planteado, debe ceñirse a un riguroso proceso legal, incluso cuando se trate de áreas parciales de las Ciudades y pueblos del país.

- Otra conclusión que sale al paso, es el desconocimiento casi absoluto de la distribución de la tierra de propiedad estatal y municipal, en el municipio y en el contexto territorial del país, aquí nuevamente tenemos que referirnos a la época del Alcalde Colon Argueta (1970-1974) quién colateralmente al inicio del estudio del Plan Regulador, emprendió también el estudio de un catastro municipal más

científico y eficiente, anteriormente sólo existía un archivo de planos más o menos ordenado, el catastro municipal instituido por Colon Argueta, fue en adelante un verdadero instrumento de planificación urbana, sin el cual era casi imposible emprender proyectos y programas de ordenamiento territorial, pero como siempre sucede, emprender acciones catastrales desde los inicios, los cuatro años fueron pocos para completar un catastro a nivel municipal, el Catastro no cubrió las zonas 16, 17, 24 y 25, precisamente donde se encuentran las áreas restantes de las tierras ejidales siendo el catastro un registro de propiedad de la tierra en el ámbito territorial (áreas, propietario, colindancia, polígonos y otros datos sobre la tierra, incluso su empleo o uso de la construcción), es información oficial e indispensable para la constitución de una reserva ecológica, por ello es de urgencia se complete el Catastro del Municipio de Guatemala, dado también la existencia de una ley del Catastro Nacional, además de estar el Catastro Nacional Institucionalizado, producto de los acuerdos de Paz (1996).

- En el municipio de Guatemala, se han instituido varias reservas ecológicas, pero de dimensiones pequeñas, aisladas de la población de la ciudad, son sin embargo proyectos producto también de grandes esfuerzos, con factibilidad al establecerse sobre terrenos propiedad municipal o de instituciones del Estado, por consiguiente evitada la tenencia de la tierra en manos privadas, a pesar de ello tienen en su mayoría incompleto el proceso legal, para una seguridad jurídica plena, es recomendable cumplir con un proceso legal completo, cuando se trate de asignarle usos a la tierra, sin contradicciones con el ordenamiento jurídico guatemalteco.
- Que la incidencia jurídica y legal del término “uso del suelo” se tome como tal, para asignarle uso, destino y vocación a la tierra urbana, el cual se aplique e implique una obligatoriedad de cumplimiento general y no como un simple indicador urbano o de urbanización para definir un diagnóstico del crecimiento de una ciudad, por el contrario debe ser también un elemento de prever

ordenadamente la expansión de las ciudades de más de 50,000 habitantes.

**5. RUTA DE GESTIÓN JURÍDICA Y LEGAL PARA INSTAURAR LA  
RESERVA ECOLÓGICA DE LA CIUDAD DE GUATEMALA**

PROYECTOS DE EJECUCIÓN RÁPIDA



El objeto del presente apartado es definir una ruta de gestión jurídica, territorial y legal, para la institución de la reserva ecológica, con seis (6) pasos secuenciales,, cuya principal ponente y operador, sea la municipalidad de Guatemala, sobre territorios de origen ejidal, en cumplimiento de la Constitución de la República de Guatemala, la cual asigna y designa a las municipales como las rectoras del territorio municipal y les confiere jurisdicción sobre el municipio, de la siguiente manera:

5.1. Paso Primero: Darle Seguridad Jurídica a las Tierras Restantes de los ejidos suspendiendo todos los trámites basados en la ley de titulación supletoria en el municipio de Guatemala y definir por medio de un estudio jurídico cuales tierras no están tituladas ni inscritas a favor de particulares en las zonas 16, 17, 24 y 25 del municipio de Guatemala.

5.2. paso segundo: Definidas las tierras sin propiedad de particulares y sin propietario alguno, en coordinación con la oficina del catastro nacional, hacer los levantamientos topográficos y elaborar los planos de polígono con su respectivo cuadro de Azimut de rumbos, para luego volcarlos sobre planos peresistro debidamente aprobados por colegiado activo y visto bueno de la oficina del catastro nacional.

5.3. Paso Tercero: Solicitar a la oficina del Catastro Nacional la asignación de las tierras definidas en el punto anterior sean inscritas a nombre de la municipalidad de Guatemala incluso aquellas tierras ocupadas con viviendas precarias y las baldías o sin construcción alguna.

5.4. Paso Cuarto: Con Acuerdo del Honorable Concejo Municipal crear o fundar el departamento municipal o unidad para la administración, control jurídico y legalización de las tierras propiedad de la Municipalidad de Guatemala, cuya función principal será

PROYECTOS DE EJECUCIÓN RAPIDA

legalizar las tierras (extender escritura pública de propiedad) en todos los terrenos ocupados por viviendas pobres o precarias a las familias residentes y transferirles la propiedad (por escritura con propiedad familiar), también controlar y vigilar todas las áreas definidas como reservas ecológicas o de reforestación y controlar su uso y destino y mantenerlo inviolable y permanente en su destino. Finalmente dar el servicio de asesoría a otros municipios en la constitución o formación de reservas ecológicas.

5.5 Paso Quinto: Simultáneamente con la creación de la unidad de administración, control jurídico y de legalización de la tierra propiedad municipal debe discutirse, conservarse y elaborar un reglamento municipal que le dé el marco jurídico a las reservas territoriales para su conservación.

5.6 Paso Sexto: Presentar ante el congreso de la República un proyecto de Ley basado en el Reglamento expuesto en el punto anterior para su conocimiento, ratificación y aprobación.

## **6. ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA CONSTITUCIÓN DE LA RESERVA TERRITORIAL ECOLÓGICA**

Por ser un anteproyecto, solo se perfilará la ley, para no caer en propuestas fijas y absolutas por el contrario solo esquematizar una guía que oriente con flexibilidad propuesta, en tal sentido se abordan cuatro componentes de Ley, las consideraciones, el Basamento legal, el cuerpo o articulación y un ademum el cual se adjunta a la ley, cuando se trata de incorporar a la Ley, un gráfico o plano.

### **6.1 Considerandos**

Son los fundamentos de la Ley que exponen sus principales objetivos y propósitos, en el caso de la reserva ecológica, es la necesidad de contar con una área verde extensa que contribuya a la escasa y decreciente deforestación del Municipio de Guatemala, que posibilite el control del Medio Ambiente en el perímetro de la ciudad más importante del país: que establezca una frontera a la urbanización descontrolada y que proteja en manto acuífero y las cuencas de agua, como una reserva de sostenimiento y alternativa de agua para el futuro del municipio, ante la escases del agua y un futuro lugar de esparcimiento para la población urbana de la ciudad. Para darle viabilidad, control, vigilancia efectiva y asegurar su fin y uso del suelo, se establece la reserva ecológica cubriendo terrenos o territorios propiedad del Estado o de la municipalidad de Guatemala, exclusivamente los terrenos localizados en la zona 24 y 25 del municipio de Guatemala. Considerando las zonas 24 y 25 como parte del perímetro de la ciudad.

### **6.2 Basamento Legal**

El antecedente jurídico más inmediato es la ratificación del reglamento municipal para la institucionalización de la reserva ecológica, para ello el basamento legal fue la propia constitución de la República de Guatemala, artículo 253, inciso c). Del código municipal; Decreto número 58-88 del Congreso de la República, Artículo 11, Artículo 40, inciso b) inciso h); artículo 41, inciso b); artículo 113. Como antecedente legal debe citarse la Ley de Registro de información catastral; Decreto Número 41-2005 del Congreso de la República, aunque la ley, aquí esquematizada solo se basa en la constitución de la república de Guatemala, artículo 171, literal a). La ley debe nombrarse como: Ley de la Reserva Territorial para el Municipio de Guatemala.

### **6.3 Cuerpo de ley**

En este punto se explicitaran los siguientes artículos:

Número uno: Debe explicar las cualidades jurídicas y naturales legales de la reserva territorial.

Número dos: Establecer la localización de la reserva territorial (zona 24 y 25) con colindancias, áreas y forma gráfica y topográfica.

Número tres: Aquí debe legitimarse el Plano de la Reserva territorial ecológica, como parte inseparable y parte legal del cuerpo de la Ley y colocando al final y anexo a la ley como ademum.

Número cuatro: debe establecer su carácter de cumplimiento general e indefinido.

### **6.4 Adendum**

Adjunto a la ley se anexara un plano del polígono de la reserva territorial ecológica, sobre puesto sobre una fotografía área a colores, que además contenga los cuadros de azimut o rumbos de las diferentes líneas que encierran el área de la reserva.

## **7. EXPLICACIÓN DE LOS PLANOS ANEXOS**

### **Plano 1**

PROYECTOS DE EJECUCIÓN RAPIDA

Muestra los territorios ejidales tal como fueron establecidos en 1776, para la fundación de la nueva ciudad de Guatemala y conformados con la compra de 13 haciendas en el valle de la Virgen, visualizando la composición urbana en el año 1800 año en que fueron titulados a favor de la ciudad de Guatemala (subjeando la villa de ciudad mas y de Guadalupe).

### **Plano 2**

La extensión de la ciudad de Guatemala en 1900 incluyendo el perímetro del territorios ejidales. nótese que el área urbana apenar cubre el 12% de la tierra ejidales incluyendo el área de expansión urbana.

### **Plano3I**

El plano de ordenamiento de la ciudad de Guatemala, planteando por el gobierno del General Jose María Reyna Barrios (1892-12898) en el año de de 1894. Incluye el trazo del parque nacional la Aurora el Sur de la ciudad.

### **Plano 4**

La presentación del plano del cinturón verde planteamiento del Lic. Manuel Galich, Alcalde de la Ciudad de Guatemala, período 1945-1050

### **Plano 5**

Localización de la reserva territorial ecológica propuesta preliminar para ser colocado como ADENDUM del anteproyecto de Ley.

## **8. BIBLIOGRAFÍA**

1. Constitución de la República de Guatemala, Reformada por consulta popular,

acuerdo Legislativo 18-93, impreso en Librería Jurídica-2001

2. Rodas Marotta, Carlos Hugo. Tierras Ejidales en la ciudad de Guatemala: legislación y mejoramiento de los asentamientos precarios. Dirección General de Investigación usac, 2008 (sin publicar).

3. Código Municipal de la República de Guatemala, Decreto Número 58-88; Diario Centro América del Martes 18 de Octubre de 1988-Número 83.

4. Ley de Registro de Información Catastral, congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 41-2005, Diario de Centro América, 2005.

5. FUNDAECO-Fundación para el Ecodesarrollo y la Conservación. Propuesta Técnica para el Establecimiento del cinturón ecológico metropolitano de la ciudad de Guatemala, Junio 2005 (sin publicar).

6. EDOM-Estudio de Ordenamiento Metropolitano, Municipalidad de Guatemala, Edición 1974

ANEXOS

PLANO No. 1

PLANO No. 2

PLANO No. 3

PLANO No. 4

PLANO No. 5