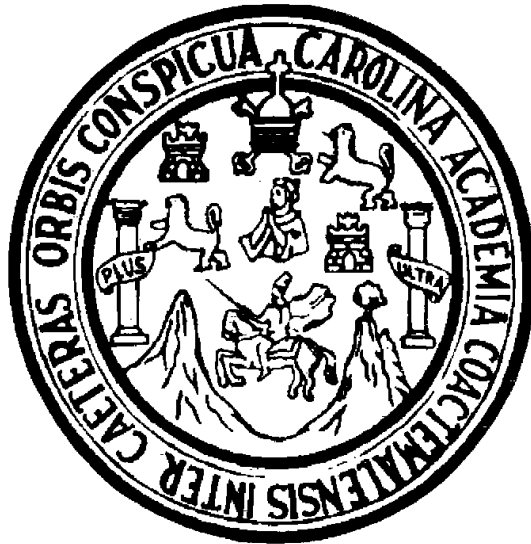


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

TRABAJO DE GRADUACIÓN



TESIS

EL INCUMPLIMIENTO A LA POLÍTICA NACIONAL PARA EL
MANEJO INTEGRAL DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS
POR LOS ENTES EJECUTORES EN ALTA VERAPAZ

JAIME NOEL TENÍ AGUAYO

COBÁN, ALTA VERAPAZ, MARZO DE 2 015

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

TESIS
EL INCUMPLIMIENTO A LA POLÍTICA NACIONAL PARA EL
MANEJO INTEGRAL DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS
POR LOS ENTES EJECUTORES EN ALTA VERAPAZ

PRESENTADO AL HONORABLE CONSEJO DIRECTIVO DEL
CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE

POR
JAIME NOEL TENI AGUAYO
CARNÉ 9011972

COMO REQUISITO PREVIO A OPTAR AL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

COBÁN, ALTA VERAPAZ, MARZO DE 2 015

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

RECTOR MAGNÍFICO

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO

PRESIDENTE:	Lic Zoot. M.A. Fredy Giovani Macz Choc
SECRETARIA:	Licda. T.S. Floricelda Chiquín Yoj
REPRESENTANTE DE DOCENTES:	Ing. Geol. César Fernando Monterroso Rey
REPRESENTANTE DE EGRESADOS:	Ing. Agr. Julio Oswaldo Méndez Morales
REPRESANTES ESTUDIANTILES:	Pem. Hugo Francisco Ruano Rivera Br. Marco Tulio Medina Pérez

COORDINADOR ACADÉMICO

Lic. Zoot. Erwin Gonzalo Eskenasy Morales

COORDINADOR DE LA CARRERA

Lic. Elfido Coy Ibarra

COMISIÓN DE TRABAJOS DE GRADUACIÓN

COORDINADOR:	Licda. Vasthi Alelí Reyes Laparra
SECRETARIO:	Lic. Luis Augusto Macz Choc
VOCAL:	Lic. Álvaro Enrique Sontay Ical

REVISOR DE REDACCIÓN Y ESTILO

Lic. Sergio Enrique Chenal García

REVISOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

Lic. Gustavo Adolfo Morales Duarte

ASESOR

Lic. Hilda Margarita Franco Hernández



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala
CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE

Cobán, Alta Verapaz, 9 de octubre de 2013.

SEÑORES:
MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE TRABAJOS DE GRADUACIÓN
CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ABOGADO Y NOTARIO
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE - CUNOR -

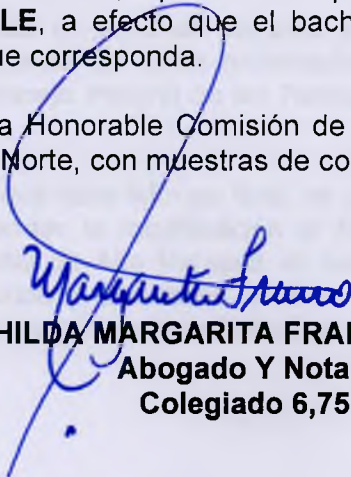
Señores de la Comisión:

Atendiendo al nombramiento recaído en mi persona, y para dar cumplimiento a la resolución emitida por la honorable comisión que me dirijo, procedí asesorar al Bachiller **JAIME NOEL TENI AGUAYO**, quien elaboró el trabajo de tesis "**EL INCUMPLIMIENTO A LA POLÍTICA NACIONAL PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS POR LOS ENTES EJECUTORES EN ALTA VERAPAZ**".

En el presente se hicieron las recomendaciones necesarias y se realizaron ampliaciones al tema, los cuales fueron ambiciosos e interesantes, logrando que la investigación seria y con resultado propositiva para que en lo mínimo tratar de alcanzar un ambiente sano.

En tal virtud, el trabajo de investigación reúne los requisitos que exige la reglamentación correspondiente, por lo cual procedo a emitir el presente **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto que el bachiller pueda continuar con el trámite administrativo que corresponda.

Me suscribo de la Honorable Comisión de Trabajos de Graduación del Centro Universitario del Norte, con muestras de consideración y estima;


Licda. HILDA MARGARITA FRANCO HERNÁNDEZ
Abogado Y Notario
Colegiado 6,750

Hilda Margarita Franco Hernández
ABOGADA Y NOTARIA



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala
CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE

Cobán, Alta Verapaz, 3 de febrero 2014.

SEÑORES:

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE TRABAJOS DE GRADUACIÓN
CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ABOGADO Y NOTARIO
CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE-CUNOR-
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.**

Respetable Comisión:

En cumplimiento de la resolución respectiva dictada por esta Comisión, procedí a revisar el informe final del trabajo de graduación del Bachiller JAIME NOEL TENI AGUAYO; en virtud del nombramiento recaído en mi persona, procedo a emitir el siguiente:

DICTAMEN

El informe final de trabajo de graduación titulado "EL INCUMPLIMIENTO A LA POLÍTICA NACIONAL PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS POR LOS ENTES EJECUTORES EN ALTA VERAPAZ", sustentado por el Bachiller JAIME NOEL TENI AGUAYO", reúne los requisitos esenciales para el trabajo de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.

En cuanto al contenido es profundo concreto y realista, pues demuestra el poco conocimiento por parte de los entes encargados de dar cumplimiento a la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, en la región.

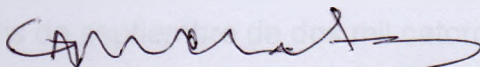
Concluyo indicando que este informe final, es un aporte necesario para un ambiente sano, al recomendar la modificación al Reglamento del Concejo de Desarrollo del Departamental de Alta Verapaz, el cual consiste en presentar un plan del Manejo de Residuos y Desechos Sólidos, incluyendo la separación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final.

USAC

Por lo expuesto, considero que el informe final de trabajo de graduación del Bachiller JAIME NOEL TENI AGUAYO, cumple con las disposiciones normativas para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.

En tal virtud, y en calidad de Revisor, apruebo el informe final citado, pues ha cumplido con las finalidades determinadas por la carrera de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales del Centro Universitario del Norte -CUNOR- de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Sin otro particular, atentamente;



Lic. Gustavo Adolfo Morales Duarte
Colegiado No. 5,165



USAC

TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE

SEÑORES DE REDACCIÓN Y ESTILO DE LA COMISIÓN DE TRABAJOS DE GRADUACIÓN DE LA CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, ABOGADO Y NOTARIO, DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA. CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE (CUNOR). Cobán, Alta Verapaz, veintiséis de septiembre de dos mil catorce.-----

I) Con fundamento en las atribuciones que me fueron otorgadas en sesión ordinaria del Honorable Consejo Directivo del Centro Universitario del Norte -CUNOR- de la Universidad de San Carlos de Guatemala, nombrándome como titular, encargado de la Redacción y Estilo, se ha procedido a la revisión del formato de impresión, bibliografía, redacción y ortografía del Trabajo de Graduación titulado: **“EL INCUMPLIMIENTO A LA POLÍTICA NACIONAL PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS POR LOS ENTES EJECUTORES EN ALTA VERAPAZ”**, del estudiante **JAIME NOEL TENI AGUAYO** con número de carné 9011972; II) **CONSIDERANDO**: que después del análisis y revisión pertinente, se ha cumplido con los requisitos establecidos en el Normativo General de Trabajo de Graduación para las carreras a nivel de grado del Centro Universitario del Norte -CUNOR- y demás disposiciones aplicables, a mi juicio y a las normas de redacción y estilo, el trabajo de graduación es satisfactorio. En virtud de lo anterior, se emite **DICTAMEN FAVORABLE** del trabajo de graduación relacionado.

Lic. Sergio Enrique Chenal García
Encargado de Redacción y Estilo



COMISIÓN DE TRABAJOS DE GRADUACIÓN DE LA CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, ABOGADO Y NOTARIO, DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE (CUNOR). Cobán, Alta Verapaz, nueve de octubre del año dos mil catorce. I) Se tiene como analizado el expediente del estudiante **JAIME NOEL TENI AGUAYO**, con carné número 9011972 y por recibidos los dictámenes favorables de asesor, revisor y encargado de redacción y estilo del trabajo de graduación intitulado “**EL INCUMPLIMIENTO A LA POLITICA NACIONAL PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS POR LOS ENTES EJECUTORES EN ALTA VERAPAZ**” y comprobándose haber cumplido con los requerimientos establecidos en el Normativo General de Trabajos de Graduación para las carreras a nivel de grado del Centro Universitario del Norte –CUNOR- y demás disposiciones aplicables, esta Comisión en forma colegiada, **DA VISTO BUENO** al trabajo de graduación referido; II) Remítase a la Dirección del Centro Universitario del Norte para que se emita la orden de impresión respectiva; III) Notifíquese.

Licda. Vasthi Aleli Reyes Laparra
Coordinadora

Jaime Noel Teni Aguayo
Carné 9011972

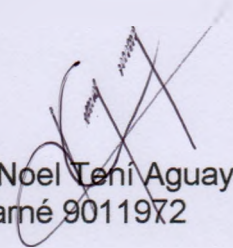
Lic. Jorge Gustavo Meza Ordoñez
Secretario

Lic. Álvaro Enrique Sontay Ical
Vocal

HONORABLE COMITÉ EXAMINADOR

RESPONSABILIDAD

En cumplimiento a lo establecido por los estatutos de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presento a consideración de ustedes el trabajo de graduación titulado: El incumplimiento a la política nacional para el manejo integral de los residuos y desechos sólidos por los entes ejecutores en Alta Verapaz, como requisito previo a optar al título profesional de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.



Jaime Noel Teni Aguayo
Carné 9011972

RESPONSABILIDAD

“La responsabilidad del contenido de los trabajos de graduación es: Del estudiante que opta al título, del asesor y del revisor; la Comisión de Redacción y Estilo de cada carrera, es la responsable de la estructura y la forma”.

Aprobado en punto SEGUNDO, inciso 2 .4, subinciso 2.4.1 del Acta No. 17-2012 de Sesión extraordinaria de Consejo Directivo de fecha 18 de julio del año 2012.

DEDICATORIA

A:

- DIOS:** Por todas las bendiciones concedidas.
- MIS PADRES:** Alfredo Tení y Delia Aguayo de la Cruz que en paz descansen.
- MI ESPOSA:** Sandra Elizabeth Martina López Bolaños.
- MIS HIJOS:** Noel Fernando y Jorge Alfredo, instándoles a seguir adelante y cumplir sus metas.
- MIS HERMANAS/OS:** Con mucho cariño y en especial a Sergio Armando.
- LOS LICENCIADOS:** Margarita Franco, Gustavo Morales, César Gonón y Mario Coy. Por el apoyo incondicional en la elaboración del presente trabajo.
- LA TRICENTENARIA
UNIVERSIDAD DE
SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Centro Universitario del Norte, por admitirme en sus aulas y ser mi casa de estudios durante estos hermosos años de mi vida.

ÍNDICE

	Página
RESUMEN	ix
INTRODUCCIÓN	1
OBJETIVOS	5

CAPÍTULO 1 POLÍTICA AMBIENTAL

1.1 Definición de política ambiental	7
1.1.1 Generalidades	7
1.1.2 Instrumentos	9
1.1.3 Participación ciudadana	10
1.1.4 Participación de pueblos indígenas	12
1.1.5 Órgano rector	13
1.1.6 Principios	14
1.2 Residuos y desechos sólidos	16
1.2.1 Definición	16
1.2.2 Clasificación	17
1.2.3 Impacto ambiental	19
1.2.4 Gestión integral de residuos	20
1.3 Ordenamiento jurídico que sustenta la política ambiental	23
1.3.1 Marco jurídico nacional de la política ambiental	23
a. <i>La Constitución Política de la República</i> y el medio ambiente	23
b. Medio ambiente y equilibrio ecológico	24
c. Los recursos naturales y el medio ambiente que protege	

la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente	25
d. La participación de los consejos de desarrollo social en la protección ambiental	26
e. La competencia municipal en el tratamiento de los desechos y residuos sólidos	28
f. El dictamen que emite el ministerio de salud	29
g. La incidencia de los acuerdos gubernativos en materia de manejo de desechos sólidos	30
1.3.2 Marco jurídico internacional que incide en la política ambiental	32
a. Conferencia de las Naciones Unidas, Estocolmo Suecia, 1972	32
b. Agenda 21, Cumbre de la Tierra, Brasil 1992	33
c. Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, Capítulo Diecisiete	34

CAPÍTULO 2 DERECHO AMBIENTAL

2.1 Antecedentes	37
2.1.1 Definición y denominaciones	41
2.1.2 Características	43
2.1.3 Principios del derecho ambiental	45
2.1.4 Fuentes del derecho ambiental	49
2.1.5 Sujetos de derecho ambiental	50
2.1.6 Los derechos humanos y el derecho ambiental	51
2.1.7 Clasificación de los derechos humanos	52
a. De primera generación	52
b. De segunda generación	53
c. De tercera generación	54
d. De cuarta generación	56

CAPÍTULO 3

LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA AMBIENTAL

3.1	La administración pública	57
3.1.1	Concepto de administración pública	58
3.1.2	Elementos de la administración pública	59
3.1.3	Principios de actuación de la administración pública	61
3.2	La administración municipal	71
3.2.1	Autonomía municipal	71
3.2.2	Elementos de municipio	72
3.3	Sistemas de gobierno municipal	73
3.4	Organización administrativa municipal	74
3.4.1	Concejo Municipal	75
3.4.2	Alcalde	76
3.4.3	Los concejales y síndicos	77
3.4.4	Otros órganos municipales	78
3.4.5	Las municipalidades y las políticas ambientales	78
3.5	Responsabilidad de los entes ejecutores por el daño al medio ambiente que se ocasiona con el incumplimiento a la política ambiental	79
3.5.1	Responsabilidad de tipo político	80
3.5.2	Responsabilidad de tipo jurídico	81
	a. Responsabilidad de tipo civil	81
	b. Responsabilidad de tipo penal	82
	c. Responsabilidad de tipo administrativo	84

CAPÍTULO 4

INCUMPLIMIENTO A LA POLÍTICA NACIONAL PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS

4.1	Trabajo de campo, análisis y presentación de resultados	89
-----	---	----

4.2 Existencia del incumplimiento	99
4.3 Propuesta para hacer efectivo el cumplimiento de la política nacional para el manejo integral de los residuos y desechos sólidos	102
CONCLUSIONES	107
RECOMENDACIONES	109
BIBLIOGRAFÍA	111
ANEXOS	113

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1	¿Conoce el Acuerdo gubernativo sobre Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos?	90
Gráfica 2	¿Conoce el Acuerdo gubernativo sobre Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos?	91
Gráfica 3	¿Considera que del 20 % asignado para el área de inversión del medio ambiente y que se regula en el reglamento interno del (CODEDEAV) fondos que provienen del IVA paz, es aplicado correctamente para el tratamiento de desechos sólidos?	92
Gráfica 4	¿Considera que del 20 % asignado para el área de inversión del medio ambiente y que se regula en el reglamento interno del (CODEDEAV) fondos que provienen del IVA paz, es aplicado correctamente para el tratamiento de desechos sólidos?	93
Gráfica 5	¿El manejo inadecuado de los residuos y desechos sólidos, provoca contaminación ambiental?	94
Gráfica 6	¿El manejo inadecuado de los residuos y desechos sólidos, provoca contaminación ambiental?	95
Gráfica 7	¿Considera que el manejo adecuado de los residuos y desechos sólidos, debe incluir la separación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los mismos como lo dispone la Política Nacional?	96
Gráfica 8	¿Es necesario que cada Municipalidad elabore un plan integral para el manejo de residuos y desechos sólidos, sustentado en la Política Nacional?	97

Gráfica 9 ¿Considera que es necesario que se establezca en el reglamento interno del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz (CODEDEAV), la obligatoriedad de la presentación de ese plan como requisito para la aprobación de los proyectos de inversión anual de cada Municipalidad? 98

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANAM:	Asociación Nacional de Municipalidades
CIIU:	Código Internacional Industrial Uniforme
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA:	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UICN:	Unión Mundial para la naturaleza
USAID:	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

RESUMEN

Dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco se encuentra una serie de normas jurídicas que regulan y protegen el derecho humano a un ambiente sano, como elemento importante del desarrollo de la sociedad y con el objetivo de la prevención de la contaminación del ambiente y lograr mantener el equilibrio ecológico.

Muchas de estas normas no son cumplidas por los órganos competentes, lo que propicia una no positividad de las mismas. De lo cual es importante resaltar la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos Acuerdo Gubernativo 111-2005 de la Presidencia de la República, la cual involucra participativamente a toda la sociedad y brinda los lineamientos para una gestión integral en el tratamiento de los desechos y residuos sólidos, señalando como ente ejecutor a las municipalidades como personas jurídicas autónomas y las demás facultades que la propia Constitución Política de la República de Guatemala les reconoce.

En el departamento de Alta Verapaz, existen problemas asociados al manejo inadecuado de los residuos y desechos sólidos, generando deterioro a la salud de la población y contaminación a los componente del medio ambiente, como son el agua, el aire y el suelo.

A través de esta investigación, se pretende determinar las acciones que asumen el Estado, las personas, los organismos públicos, privados e internacionales para evitar la contaminación. Así mismo las distintas

responsabilidades en que pueden incurrir los entes ejecutores por el incumplimiento de la normativa relacionada con el medio ambiente.

Determinar la necesidad de modificar el reglamento interno del Consejo de Desarrollo Departamental de Alta Verapaz, en virtud de obligar o coaccionar a las distintas municipales para el cumplimiento de las áreas de inversión y de la presentación anual de un plan de separación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos y desechos sólidos de cada una de sus localidades.

Se concluye que es necesario tener un mayor control y aplicación de la política ambiental, principalmente en lo referente al sistema de separación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos y desechos sólidos en los municipios del departamento, así como la modificación del reglamento interno del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural de Alta Verapaz, para regular la obligatoriedad de presentación del plan que regule el sistema antes mencionado.

INTRODUCCIÓN

La *Constitución Política de la República de Guatemala*, en el Artículo 97, regula lo que el Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico para prevenir la contaminación del ambiente y se mantengan el equilibrio ecológico dentro del territorio. Además Guatemala en 1972 aceptó integrarse a los programas mundiales para la protección y mejoramiento del medio ambiente y la calidad de vida, a través de la declaratoria de las resoluciones de la conferencia de las Naciones Unidas, celebrada en Estocolmo, Suecia.

Bajo esos compromisos, en el año de 1986, el Congreso de la República de Guatemala, con las facultades que le otorga la *Constitución Política de la República de Guatemala*, emitió leyes tendientes a la prevención del deterioro ecológico y mejoramiento del medio ambiente, como la *Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente*, Decreto 68-86; cuyo objeto es velar por el mantenimiento del equilibrio ecológico y la calidad del medio ambiente que mejorará la calidad de vida de los habitantes, así como también en el año 2000 el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, teniendo como finalidad primordial la conservación, protección mejoramiento del medio ambiente, lo que conlleva de igual forma el tratamiento de los residuos y desechos sólidos, tema de la presente investigación.

El objetivo de la investigación es garantizar el cumplimiento a un ambiente sano, a través de la aplicación de la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, por parte de los entes ejecutores,

como lo son las municipalidades por medio de las competencias atribuidas a cada una de ellas en la búsqueda de la protección del medio ambiente.

Esta tesis contiene cinco capítulos:

Capítulo 1: El primer capítulo desarrolla análisis jurídico doctrinario de la política ambiental como lineamientos estatales, así como los distintos actores involucrados en el tratamiento de los residuos y desechos sólidos, de igual forma el impacto que tiene en el ambiente y la gestión integral para los mismos, y los convenios internacionales que inciden en la política ambiental del país.

Capítulo 2: En este capítulo se hace énfasis al derecho ambiental como derecho humano, así como las distintas ponencias al respecto, desglosando su origen y las distintas características que lo conforman, para dar un panorama de esta nueva rama del derecho.

Capítulo 3: En este capítulo se indaga sobre las instituciones estatales competentes para el desarrollo de la política nacional sobre desechos y residuos sólidos, así como los distintos elementos que la conforman y sus respectivas funciones o facultades debidamente otorgadas. Y por último las distintas responsabilidades en que se puede incurrir por no cumplir con sus obligaciones.

Capítulo 4: Se realiza un análisis de encuestas realizadas a los alcaldes y miembros de sociedad civil involucrados en el tema de investigación, para establecer y enfatizar las causas, efectos y soluciones a la problemática ambiental en lo referente a los residuos y desechos sólidos de los municipios en el departamento.

En el proceso de investigación se aplicó el método jurídico descriptivo el cual da la oportunidad de separar las partes de un problema jurídico, estableciendo relaciones y niveles que ofrecen una perspectiva sobre la

aplicación de un cuerpo legal, norma o institución jurídica como lo es la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos. Las técnicas utilizadas fueron obtenidas de fuentes primarias y secundarias de investigación.

OBJETIVOS

Objetivo General

Garantizar el derecho a un ambiente sano, a través de la aplicación de la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, por parte de los entes ejecutores.

Objetivos Específicos

1. Fortalecer la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, a aplicarse en la región de Alta Verapaz.
2. Establecer mecanismos que coadyuven a la conservación del medio ambiente, a través de los entes ejecutores.
3. Crear incentivos para que los entes ejecutores impulsen los programas para la protección del medio ambiente, clasificando los residuos y desechos sólidos.
4. Promover la participación de la iniciativa privada de Alta Verapaz, a través de las municipalidades, para el tratamiento y disposición final de los residuos y desechos sólidos.

CAPÍTULO 1

POLÍTICA AMBIENTAL

1.1. Definición de política ambiental

La doctora Silvia Jaquenod de Zsögön define la política ambiental como:

“El conjunto de metas diseñadas y asumidas por el Estado, en el marco de un espacio físico determinado y de una estructura administrativa, para asegurar la conservación, mejora, recuperación y uso sostenible del conjunto de recursos naturales, protegiendo la salud y el bienestar humano, y fomentando la calidad de vida”.¹

La anterior definición, establece que el Estado debe trazar metas, para un territorio determinado, centrándose en el manejo de los recursos naturales, para proteger la salud del ser humano, con lo cual se mejora su calidad de vida.

En el tema de la política ambiental, la actuación del Estado guarda íntima relación con el manejo de los recursos naturales, para garantizar su conservación, mejora, recuperación y uso sostenible. Siendo importante la toma de decisiones de las autoridades.

1.1.1 Generalidades

En el tema de la política ambiental, la actuación del Estado

¹ Silvia Jaquenod de Zsögön, *Iniciación al Derecho Ambiental*, (Madrid, España: Editorial Dykinson, S.L. año 1 996) 67.

guarda íntima relación con el manejo de los recursos naturales; por lo que es necesario delimitar que los recursos naturales son aquellos elementos o bienes que proporciona la naturaleza (sin intervención humana), los cuales pueden ser aprovechados por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades; asimismo, estos recursos pueden ser renovables y no renovables.

Los recursos renovables se pueden observar y distinguir en la naturaleza y estos mismo pueden generarse nuevamente y seguir siendo aprovechados por cada una de las personas, como lo pueden ser algunas vegetaciones o animales destinados a la producción.

En cambio, los recursos no renovables, son aquellos recursos que existen en la naturaleza pero en cantidades determinadas y al ser explotadas en forma irracional, se pueden agotar; por ejemplo: los depósitos de aguas subterráneas y el petróleo, que una vez que se utiliza, no se puede recuperar. En consecuencia, cuando se habla de la conservación, mejora, recuperación y uso sostenible del conjunto de recursos naturales, como parte de la política ambiental, se incluyen tantos a los recursos renovables como a los recursos no renovables.

La importancia de los recursos naturales estriba en que éstos sirven al ser humano para satisfacer sus necesidades, es decir, son imprescindibles para la continuidad del ser humano; por lo tanto, de la existencia de dichos recursos, depende en gran parte la calidad de vida de las personas que habitan determinada área geográfica. De ahí se desprende la preocupación que debe tener el Estado por la conservación, mejora, recuperación y uso sostenible de los recursos naturales que se encuentran en su territorio; ya que con ello se puede mejorar en parte, la calidad de vida de sus habitantes, el cual es uno de los aspectos dirigidos hacia la obtención del bien común, al cual

está obligado el Estado, de conformidad con el Artículo 1 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*.

Los recursos naturales están expuestos a diversos procesos de degradación, dentro de los cuales se encuentra la contaminación, que puede darse por distintas causas, dentro de los cuales están los residuos y desechos sólidos, a los que se hará énfasis en esta investigación.

Precisamente, en la política ambiental se aborda el tema de la contaminación, debido que no puede hablarse de conservación, mejora, recuperación y uso sostenible del conjunto de recursos naturales, sin poner atención a la forma de evitar la contaminación de tales recursos.

1.1.2 Instrumentos

De conformidad con la doctora Silvia Jaquenod de Zsögön, existen tres instrumentos básicos en la política ambiental:

“a) La Estrategia.

Es decir, un conjunto de reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento, considerando aspectos de lugar, tiempo, modos y peculiaridades de la sociedad. La estrategia se diseña para alcanzar un objetivo determinado. Ejemplo: la Estrategia Mundial para la Conservación (1990) “Cuidar la Tierra, Estrategia para el futuro de la Vida”, elaborada por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), con la contribución de organismos internacionales.

b) La Planificación.

Como toda actividad humana ordenada, la política ambiental debe basarse en una planificación para prever la realización de acciones coordinadas en cooperación y colaboración con los sectores implicados en la gestión del medio. Es uno de los puntos de apoyo primordiales para la

elaboración de la política ambiental. En la planificación se deben tomar en cuenta diversos aspectos; por ejemplo: la demanda creciente de los recursos naturales disponibles, la evaluación de las tendencias futuras en materia de aprovechamientos de los recursos (para marcar una mejor planificación y evitar daños al medio). Se debe programar la planificación ambiental, es decir, determinar en el tiempo el conjunto de medios y metas que se necesitan para alcanzar los objetivos propuestos; en ese sentido, la explotación de los recursos naturales debe basarse en un aprovechamiento racional y sostenible.

c) La Legislación.

La legislación es imprescindible en la política ambiental; para ello es necesario crear normas legales que sirvan para el control de las conductas nocivas al medio ambiente. Esas normas deben ser efectivas y de obligatorio cumplimiento, y debe prever sanciones acordes a la realidad del daño y perjuicio ambiental causado, es decir, debe atender al principio de proporcionalidad. En muchos países la legislación ambiental se encuentra dispersa (en Guatemala no es la excepción), lo cual muchas veces genera confusión, y por ende, inaplicación; por lo tanto, si se pretende regular y proteger el ambiente, debe existir un marco jurídico sistemático, con el objeto de resolver los problemas ambientales”.²

Instrumentos básicos para el logro de los objetivos, debido a que proyectan estratégicamente una serie de pilares, hasta la conclusión de normas que rijan la protección del medio ambiente. Que van desde el conjunto de escalones a seguir de una forma coordinada y estructurada, para alcanzar determinado fin, siempre y cuando sea creado el marco jurídico de protección al medio ambiente que garantice dicha protección.

1.1.3 Participación ciudadana

En un gobierno democrático y representativo, la participación ciudadana o pública es de trascendental importancia, ya que al final las autoridades que los representen son las se encargarán de

² Ibíd., 76 - 81.

implementar la política ambiental; por lo que los ciudadanos inciden sobre cualquier iniciativa estatal (en materia ambiental), que les afecte.

La participación ciudadana, se refiere a la participación de la sociedad civil, en temas relacionados a la gestión del medio ambiente. Tal es la importancia de la participación ciudadana, que en la *Declaración sobre el Medio Ambiente y Desarrollo*, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, habiéndose reunido en Río de Janeiro el 3 al 4 de junio del año de 1992, proclamó en el principio 10: Que para el mejor modo de tratar las situaciones ambientales se debe de tener la participación de todos los ciudadanos dependiendo el campo o ámbito en que se desenvuelva. Y que en los países se debe dar apertura y acceso a la información sobre el medio ambiente, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la inclusión y oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones. De igual forma se debe establecer los procedimientos judiciales y administrativos.

Por lo que no cabe duda, que la participación ciudadana es de suma importancia para la toma de decisiones en la gestión de los recursos naturales; y tiene diversas formas de manifestarse, entre las cuales se pueden mencionar, el acceso a la información pertinente, el derecho a participar en asuntos relativos a la gestión de los recursos naturales y formar parte de estructuras u organizaciones para la toma de decisiones que afectan los intereses ambientales de determinado grupo y determinada región; lo cual deriva en toma de la mejor decisión para la sociedad involucrada en determinada problemática ambiental.

La participación ciudadana se ha establecido como uno de los modernos principios del derecho ambiental, y requiere la coexistencia y ejercicio de otros derechos, por ejemplo, el derecho al acceso a la información, al acceso a la justicia y el de toma de decisiones en asuntos que afecten directamente al perjudicado; por lo que lograr una efectiva participación ciudadana, es necesario la existencia de un Estado de Derecho.

1.1.4 Participación de pueblos indígenas

Es innegable que los pueblos indígenas conforman un sector de la sociedad en general. A lo largo de la historia, dichos grupos han sido objeto de marginación en la toma de decisiones trascendentales para el Estado, por lo que para desarrollar la efectiva participación pública de esos pueblos, es necesario que se reconozcan ciertos derechos básicos, como el derecho a la diversidad cultural, étnica y organización propia (político-social). Tomando en cuenta el principio de igualdad consagrado en el Artículo 4 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*, los pueblos indígenas, como cualquier sector de la sociedad, deben ser incluidos para la toma de decisiones trascendentales en la vida de la nación, incluyendo a los asuntos relacionados a la gestión ambiental; por lo que no cabe duda que estos tienen derecho a participar en los asuntos relacionados a la problemática ambiental, máxime si se trata de asuntos que afectan directamente el entorno en el cual se desenvuelven, ya que de ello también depende su calidad de vida.

El *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, es un instrumento internacional de mucha importancia, porque en él se establece que

los gobiernos deberán incluir medidas que aseguren a los miembros de dichos pueblos a gozar, en pie de igualdad, los derechos y oportunidades que la legislación le otorga a los demás miembros de la población; asimismo, a consultar a los pueblos interesados, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, y establecer los medios por los cuales puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, en la adopción de decisiones en instituciones efectivas y organismos administrativos responsables de políticas y programas que les conciernan. Con lo que se establece la importancia de la participación de los pueblos indígenas, es un componente del derecho a la participación ciudadana, en temas relacionados a la gestión ambiental.

1.1.5 Órgano rector

Es hasta la emisión del Reglamento del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Acuerdo Gubernativo 186-2001, que se menciona como una atribución del Ministro, formular e impulsar la implementación de la Política Ambiental y de Recursos Naturales.

Obviamente, aunque se refiere a la figura del Ministro, por lógica se refiere al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Esto guarda relación con el Artículo 29 “bis” de la *Ley del Organismo Ejecutivo*, Decreto número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala (adicionado por el Artículo 3 del Decreto número 90-2000 del Congreso de la República), que establece que a dicho Ministerio le corresponde formular las políticas de su ramo. Asimismo, lo anterior se concatena con la literal f) del Artículo 194 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*, que establece como funciones del Ministro, dirigir todos los negocios relacionados con su Ministerio.

1.1.6 Principios

Dentro de los principios que deben inspirar la formulación de la política ambiental, se deben incluir los siguientes:

- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad. En consecuencia, de su conservación, depende la vida y las posibilidades de producción de un país.
- Los ecosistemas deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida.
- Las autoridades y los particulares (ciudadanos), deben asumir la responsabilidad de protección del equilibrio ecológico.
- Quienes realicen actividades que afecten o amenacen el ambiente, están obligados a prevenir, minimizar o reparar los daños que causen; asumir los costos que su actividad implique.
- La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico comprende, tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de vida de las futuras generaciones, y la prevención de las causas que propician su desequilibrio, que es el medio eficaz, más idóneo para su sostenimiento.
- El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe efectuarse de manera racional, de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad.
- Los recursos naturales no renovables deben utilizarse también de modo racional, de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos.

- Debe haber coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública, y entre los distintos niveles del gobierno y la concertación con la sociedad, para la eficacia de las acciones ecológicas.
- El sujeto principal de la concertación ecológica no solo es la persona individual, sino también los grupos y organizaciones sociales; su propósito debe ser reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza.
- En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado a su desarrollo, salud y bienestar; el cual debe ser garantizado por el Estado.
- Se debe garantizar el derecho de las comunidades (incluyendo pueblos indígenas), a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la variedad de seres vivos en la tierra.
- La participación de las mujeres es de vital importancia para el desarrollo sustentable de los recursos naturales.
- El control y prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población.

- Es de interés nacional que las actividades desarrolladas en el país, no afecten el equilibrio ecológico de otros Estados soberanos.
- La educación es un medio eficaz para valorar la vida a través de la prevención y el aprovechamiento sostenido de los ecosistemas para evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales.

1.2. Residuos y desechos sólidos

1.2.1 Definición

De conformidad con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, vigésima segunda edición, el desecho es aquella: "...cosa que por usada o por cualquier otra razón, no sirve a la persona para quien se hizo... residuo, basura...".

En la legislación ambiental europea, el término desecho ha sido definido como toda sustancia u objeto que se requiere desechar. Definición contenida en varias leyes, como por ejemplo la Ley Francesa 75-960 del 15 de julio de 1975.

En cuanto a la definición de residuo, ésta va a depender de su naturaleza, utilidad, del ente generador o de su manejo. El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, vigésima segunda edición, define el término residuo como: "Parte o porción que queda de un todo. Aquello que resulta de la descomposición o destrucción de algo. Material que queda como inservible después de haber realizado un trabajo u operación".

Dicha definición, es similar a la que proporciona el Reglamento sobre Manejo de Basura 19049-S del 7 de julio de 1989 de Costa Rica, que señala como desecho, a cualquier producto

deficiente, inservible o inutilizado que su poseedor destina al abandono o del que desea desprenderse.

De lo anterior se desprende, que los términos desecho y residuo son sinónimos.

1.2.2 Clasificación

No existe unanimidad sobre la forma en la cual se pueden clasificar los desechos. Sin embargo, se acude al Reglamento sobre Rellenos Sanitarios de Costa Rica, que hace referencia a dos tipos: desechos especiales y desechos ordinarios.

Los desechos especiales son sólidos, gases, líquidos fluidos y pastosos contenidos en recipientes, que por su contenido químico, tóxico, explosivo, corrosivo, radiactivo u otro, causan daño a la salud y al ambiente. Normalmente proceden de la industria y provocan grave amenaza para el ambiente, y por ende, a la vida, por lo que se requieren de medidas especiales de protección.

Los desechos ordinarios son sólidos, gases, líquidos fluidos y pastosos que no requieren de algún tipo de tratamiento especial para ser dispuestos. Según su procedencia, se agrupan en: desechos domésticos y similares, escombros y lodos proveniente del tratamiento de aguas residuales (domesticas o similares).

El manejo inadecuado de los desechos, constituyen un serio problema, ya que puede ocasionar un alto grado de contaminación en determinado lugar (comunidad, municipio, departamento o país); es por ello que se hace indispensable establecer los mecanismos para un manejo integral de los mismos. “La doctora Cristina Cortinas de

Nava, propone clasificar los residuos en tres tipos para facilitar su manejo: residuos sólidos urbanos, de manejo especial y peligroso”.³

Los primeros se sub-clasifican en residuos orgánicos húmedos (restos de alimentos y de jardinería) y en residuos secos orgánicos (papel, cartón, textiles, plásticos y madera) e inorgánicos (vidrio, materiales, cerámicos, metales y otros).

Los residuos de manejo especial de procesos productivos, pueden subdividirse en residuos de las rocas o los productos de su descomposición; residuos de servicios de salud; residuos generados por actividades pesqueras, agrícolas, silvícolas, forestales, avícolas, ganaderas (y los insumos utilizados para esas actividades), residuos de los servicios de transporte, los generados en los puertos, aeropuertos, terminales ferroviarias y portuarias y en las aduanas; lodos provenientes de aguas residuales, residuos de centros comerciales o similares (generados en grandes volúmenes), residuos de la construcción, mantenimiento y demolición, residuos tecnológicos provenientes de la informática, fabricantes de productos electrónicos o de vehículos automotores.

Los residuos peligrosos son los que poseen alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad o que contengan agentes infecciosos que les confieran peligrosidad, así como los envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio.

³ Grethel Aguilar Rojas y Alejandro Iza, *Derecho Ambiental en Centroamérica*, (San José, Costa Rica: Centro de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza, 2 005) 477.

1.2.3 Impacto ambiental

Se define como:

“Alteración significativa de los sistemas naturales y transformados y de sus recursos, provocada por acciones humanas (...) Los impactos se expresan en las diversas actividades y se presentan tanto en ambientes naturales, como en aquellos que resultan de la intervención y creación humana”.⁴

De lo cual se interpreta que también abarca los efectos sociales y económicos negativos y positivos. “La alteración que se produce en el ambiente cuando se lleva a cabo un proyecto o actividad. La alteración no siempre es negativa. Puede ser favorable o desfavorable para el medio”.⁵ Definiendo de igual forma López Sela como: “Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza”.⁶ Por lo que principalmente son las actividades de los seres humanos los que causan más contaminación en el contexto de residuos y desechos sólidos.

En la legislación de Panamá se define como una alteración negativa o positiva del medio natural o modificado como consecuencia de actividades de desarrollo, que en algún momento podría afectar la existencia de la vida humana, así como los recursos naturales renovables y no renovables.

En el reglamento general sobre los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de Costa Rica, lo define como:

⁴ Ibíd., 161.

⁵ Ibíd.

⁶ Pedro Luis López Sela y Alejandro Ferro Negrete, *Derecho Ambiental*, (México: Iure Editores, 2 006) 41.

“Efecto de una actividad, obra o proyecto, o alguna de sus acciones y componentes tiene sobre el ambiente o sus elementos constituyentes. Puede ser de tipo positivo o negativo, directo o indirecto, acumulativo o no, reversible o irreversible, extenso o limitado, entre otras características. Se diferencia del daño ambiental, en la medida y el momento en que el impacto ambiental es evaluado en un proceso ex-ante, de forma tal que puedan considerarse aspectos de prevención, mitigación y compensación para disminuir su alcance en el ambiente”.⁷

El Acuerdo Gubernativo 431-2007, *Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental*, lo define como: “Cualquier alteración significativa, positiva o negativa, de uno o más de los componentes del ambiente, provocados por acción del hombre o fenómenos naturales en un área de influencia definida. Impacto ambiental potencial: Efecto positivo o negativo latente que podría ocasionar un proyecto, obra, industria o actividad sobre el medio físico biológico y humano. Puede ser prestablecido de forma aproximativa, en virtud de la consideración de riesgo ambiental o bien de un proyecto, obra, industria o actividad similar que ya está en operación”.

Por lo que cada una de las acciones u obras realizadas por las entidades estatales tienen repercusiones en el medio ambiente, y que muchas veces ya no tienen reparación de ninguna forma, y lo cual en la actualidad sigue aumentando.

1.2.4 Gestión integral de residuos

Debe entenderse por gestión integral de los residuos, el conjunto de acciones normativas, operativas, financieras, de planeación, administrativas, sociales, educativas, de monitoreo, supervisión y evaluación, para el manejo de los residuos, desde que

⁷ Aguilar Rojas, *Derecho Ambiental en Centroamérica* 161.

se produce hasta su disposición final (ciclo de vida del residuo), con el fin de lograr beneficios ambientales, la optimización económica de su manejo y su aceptación social, respondiendo a las necesidades y circunstancias de cada localidad o región.

El objetivo de la gestión integral de los residuos, es la prevención en su generación, además, su mantenimiento en el mercado, ya sea como productos o subproductos mediante la reutilización, reciclaje u obtención de energía; en consecuencia, los restantes residuos deben tratarse con el fin de disminuir su volumen y peligrosidad, y por último, ser sometidos a disposición final.

La gestión integral de residuos debe basarse en los principios de prevención y minimización de la generación de residuos, así como el principio de responsabilidad común, pero diferenciada de todos los sectores involucrados en su generación y manejo. En consecuencia, le corresponde a la persona generadora del residuo, asumir los gastos derivados de su manejo integral y la reparación de los daños causados si se llegaren a ocurrir. Ser parte de la premisa que la disposición final sólo debe darse a aquellos desechos cuyo tratamiento prácticamente no sea posible.

La gestión integral de los desechos abarca una serie de acciones, entre las cuales están:

- La reducción de los residuos en la fuente (de su generación), es decir, la prevención de su generación.
- Separación y recolección de los residuos,
- Su reciclaje,
- Su co-procesamiento,
- Su tratamiento biológico,
- Su tratamiento físico,

- El tratamiento térmico,
- Acopio (depósito),
- Almacenamiento,
- Transporte (en el cual se prevengan fugas, derrames o liberación al ambiente),
- Disposición Final.

La valorización o aprovechamiento de los residuos o desechos tiene como objetivo la recuperación de su valor económico por medio de su reutilización, reciclaje, recuperación de materiales secundarios o energía.

El reciclaje consiste en la transformación de los residuos o desechos a través de distintas formas que permitan restituir su valor monetario, evitando su disposición final, siempre que esa restitución favorezca el ahorro de energía y materias primas sin perjuicio para la salud o el ambiente.

El co-procesamiento es la integración ambientalmente segura de los residuos que se generan en una industria.

Como último paso de la gestión integral de los residuos, se encuentra su tratamiento y disposición final, eliminándolos a través de diversos métodos, tales como la incineración o descarga en depósitos. Aunque afortunadamente existen otros métodos ecológicos para manejar los desechos, como su reutilización o el reciclaje, lo cual conlleva a una reducción considerable de los desechos producidos.

Por tratamiento de los residuos se entiende, el conjunto de acciones que tienden a la eliminación de los desechos, por ejemplo, a través de procedimientos físicos, químicos, biológicos o térmicos,

para cambiar sus características y reducir su volumen y peligrosidad.

Existe un principio que proclama que los desechos deben ser permanentemente controlados por las autoridades designadas; por lo que es responsabilidad de esas autoridades, establecer planes sobre los tipos y cantidades y desechos a eliminar, sitios adecuados para su eliminación y las condiciones para hacerlo.

Es importante señalar que la gestión integral de los residuos tiene como fin principal, evitar la contaminación que éstos generan; por esa misma razón, abarca una serie de acciones para minimizar hasta donde sean posibles sus efectos nocivos hacia el medio ambiente.

1.3. Ordenamiento jurídico que sustenta la política ambiental

1.3.1 Marco jurídico nacional de la política ambiental

En Guatemala existen diversas leyes que sirven de respaldo a la política ambiental; entre éstas están:

a. *La Constitución Política de la República de Guatemala y el medio ambiente*

Como norma suprema dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco se encuentra el Artículo 97, el cual debe servir de fundamento para cualquier forma de protección de este derecho humano, el cual establece: Medio ambiente y equilibrio ecológico. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el

aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y el agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación.

Entonces se denota todos los involucrados en la protección y racionalización de cada uno de los recursos naturales, y tal como reza las municipalidades serán los entes ejecutores que velaran principalmente por cada uno de los puntos en el tratamiento de residuos y desechos sólidos.

b. Medio ambiente y equilibrio ecológico

En la *Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente*, Decreto número 68-86 del Congreso de la República de Guatemala, se establece que el Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional, deben propiciar el desarrollo social, económico, científico y tecnológico que prevenga la contaminación del medio ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Dicha ley surge, en ausencia de un marco jurídico-institucional que permita normar, asesorar, coordinar y aplicar la política nacional y las acciones tendientes a la prevención del deterioro ecológico y mejoramiento del medio ambiente; en consideración que la situación de los recursos naturales y el medio ambiente, en general; en Guatemala ha alcanzado niveles críticos de deterioro que inciden directamente en la calidad de vida de los habitantes y ecosistemas del país, con lo cual se obliga a tomar acciones inmediatas y así garantizar un ambiente favorable para el futuro.

Con dicha normativa, se obliga al Estado a velar para que la planificación del desarrollo nacional sea compatible con la necesidad de proteger, conservar y mejorar el medio ambiente.

c. Los recursos naturales y el medio ambiente que protege la *Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente*

De conformidad con el Artículo 12 de la *Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente*, Decreto 68-86 del Congreso de la República de Guatemala, ésta tiene como objetivos específicos: a) La protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales del país, así como la prevención del deterioro y mal uso o destrucción de los mismos, y la restauración del medio ambiente en general. b) La prevención, regulación y control de cualesquiera de las causas o actividades que origine deterioro del medio ambiente y contaminación de los sistemas ecológicos, y excepcionalmente, la prohibición en casos que afecten la calidad de vida y el bien común, calificados así, previo dictámenes científicos y técnicos emitidos por organismos competentes; c) Orientar los sistemas educativos, ambientales y culturales, hacia la formación de recursos humanos calificados en ciencias ambientales y la educación a todos los niveles para formar una conciencia ecológica en toda la población; d) El diseño de la política ambiental y coadyuvar en la correcta ocupación del espacio; e) La creación de toda clase de incentivos y estímulos para fomentar programas e iniciativas que se encaminen a la protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente; f) El uso integral y manejo racional de las cuencas y sistemas hídricos; g) La promoción de tecnología apropiada y aprovechamiento de fuentes limpias para la obtención de energía; h) Salvar y restaurar aquellos cuerpos, de agua, que estén amenazados o en grave peligro de extinción; i) Cualquiera otras actividades que se consideren necesarias para el logro de esta ley.

Por lo que se demuestra el amplio y complejo reglón de

protección que contempla la referida ley, desde la precaución, protección, educación, capacitación, incentivos de todos y cada uno de los medios y recursos naturales existentes en el país.

El mismo el Artículo 13, establece que el medio ambiente comprende: Los sistemas atmosféricos (aire); hídrico (agua); lítico (rocas y minerales); edáfico (suelos); biótico (animales y plantas); elementos audiovisuales y recursos naturales y culturales.

En consecuencia, cuando indica de protección al medio ambiente, se refiere a la protección de todo el entorno sobre el cual se desenvuelve la vida del ser humano, indispensable para su subsistencia.

d. La participación de los consejos de desarrollo social en la protección ambiental

En primer lugar, es indispensable delimitar, que de conformidad con el Artículo 2, de la *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, decreto número 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, uno de los principios generales que debe tenerse presente en la actuación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, es la conservación y mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena.

De conformidad con la normativa, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural no pueden permanecer ajenos a la problemática ambiental, mucho menos eludir su responsabilidad en cuanto al tema de protección del medio ambiente; esto es comprensible si se toma en consideración que el sistema de

consejos de desarrollo es el medio principal de participación de la población guatemalteca (entiéndase maya, xinca, garífuna y no indígena), en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo; participación de la población guatemalteca (en la gestión pública), que se refleja en la forma de integración del Sistema de Consejos de Desarrollo: a) El nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. b) El regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural. c) El departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo. d) El municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo. e) El comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Para el caso en estudio interesan, particularmente los Consejos Departamentales de Desarrollo, debido a que el tema de investigación se refiere a el incumplimiento a la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, por los entes Ejecutores en Alta Verapaz, cuya solución concreta gira en torno a las acciones que se pueden tomar en el Consejo Departamental de Desarrollo, para resolver dicha problemática.

De conformidad con el Artículo 9, de la *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, los Consejos Departamentales de Desarrollo se integran así: a) El Gobernador del departamento, quien lo preside y coordina; b) Los alcaldes municipales del departamento; c) El jefe de la oficina departamental de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario; d) Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo; e) Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento; f) Un representante de las cooperativas que

operen en el departamento; g) Un representante de las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en el departamento, de los sectores de la manufactura y los servicios; h) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en el departamento; i) Dos representantes de las organizaciones campesinas que operen en el departamento; j) Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en el departamento; k) Un representante de las Organizaciones Guatemaltecas no Gubernamentales de desarrollo, que operen en el departamento; l) Una representante de las organizaciones de mujeres que operen en el departamento; m) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; n) Un representante de las universidades privadas que operen en el departamento; y, o) Los secretarios generales departamentales de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo, quienes participarán con voz.

Por lo que, la participación en el sistema de desarrollo urbano y rural (nacional, regional, departamental, municipal, comunitario), desempeña un papel importante en la protección y conservación del ambiente por ende en el tratamiento de desechos y residuos sólidos.

e. La competencia municipal en el tratamiento de los desechos y residuos sólidos

El Artículo 68 del *Código Municipal*, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, establece entre las competencias del municipio, la recolección, tratamiento y disposición de los desechos sólidos. Esta disposición legal es clara en cuanto a las responsabilidades de las municipalidades en la

gestión integral de los desechos sólidos. Se aprecia, que dicha norma no se limita a regular únicamente el simple manejo de los desechos sólidos, sino que además de su recolección, también abarca otros temas como el tratamiento y disposición de los desechos sólidos, aspecto que debe tomarse en consideración para el efectivo cumplimiento de la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, por parte de los entes ejecutores.

e. El dictamen que emite el ministerio de salud

El *Código de Salud*, Decreto número 90-97 del Congreso de la República de Guatemala, regula en el Artículo 102, que las municipalidades tienen competencia en la prestación de servicio de limpieza o recolección, tratamiento y disposición de los desechos sólidos de acuerdo con las leyes específicas, y en el cumplimiento de las normas sanitarias aplicables.

Asimismo, estipula que las municipalidades podrán utilizar lugares para la disposición de desechos sólidos o construcción de los respectivos rellenos sanitarios, previo dictamen del Ministerio de Salud y la Comisión Nacional del Medio Ambiente, el que deberá ser elaborado dentro del plazo improrrogable de dos meses de solicitado. De no producirse el mismo será considerado emitido favorablemente, sin perjuicio de la responsabilidad posterior que se produjera, la que recaerá en el funcionario o empleado que no emitió el dictamen en el plazo estipulado.

Por su parte, el Artículo 103 del mismo cuerpo legal establece que la Municipalidad debe dar la autorización correspondiente para la disposición de los desechos sólidos en

determinado lugar, cumpliendo con las medidas sanitarias respectivas. Asimismo, de los Artículos 104 al 108, se regula la prohibición de arrojar o acumular desechos sólidos en sitios no autorizados, el establecimiento de reglamentos y normas para la regulación de los desechos hospitalarios, de la industria y el comercio, y los desechos de las empresas agropecuarias.

Es importante resaltar, que el Ministerio de Salud y las municipalidades tienen estrecha relación en cuanto al tema de los desechos sólidos, sobre todo en cuanto a los lugares destinados a la disposición final de los desechos sólidos, los cuales deben ser adecuados, por lo que deben tomar las medidas adecuadas a efecto de no afectar la salud de la población cercana a esos lugares.

g. La incidencia de los acuerdos gubernativos en materia de manejo en desechos sólidos

Se encuentra una gama de acuerdos importantes y de trascendencia para el manejo de desechos sólidos, emitidos por la Presidencia de la República de Guatemala como lo son los siguientes.

El Acuerdo Gubernativo número 234-2004, que crea la Comisión para el Manejo de Desechos Sólidos, denominada Comisión Nacional para el Manejo de Desechos Sólidos, en cumplimiento del Artículo 97 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*, como un ente consultor y asesor en la formulación y dirección en las Políticas Nacionales en materia de desechos sólidos, además de la coordinación de los diversos entes tales como el gobierno central, las municipalidades, la sociedad civil y el sector privado.

Complementado con el Acuerdo Ministerial de Ambiente y Recursos Naturales número 686-2012, el cual Reglamenta la Junta Directiva de la Comisión Nacional para el Manejo de los Desechos Sólidos.

El Acuerdo Gubernativo número 134-2005, donde se aprueba el Listado Taxativo de Proyectos, Obras, Industrias o Actividades que por sus características, puede ocasionar daños o tener un impacto en el ambiente o ser un riesgo ambiental, elaborado de conformidad con los lineamientos internacionales denominado Código Internacional Industrial Uniforme-CIIU, por lo que deberán contar con un estudio de evaluación del impacto ambiental para la realización de los mismos.

Acuerdo Gubernativo número 111-2005, en el que se aprueba la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, de lo cual las municipalidades serán las obligadas de propiciar el desarrollo en este tema y que los modelos a seguir sean sostenibles.

Y el Acuerdo Gubernativo número 431-2007, Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, cuerpo legal importante dentro de la presente investigación, el cual regula todos los lineamientos, estructura y procedimientos para propiciar el desarrollo sostenible en el tema ambiental, así como el uso de instrumentos que faciliten la evaluación, control y seguimiento ambiental en las actividades, obras, industrias o proyectos y que con su efectiva utilización determinara los impactos ambientales posibles.

1.3.2 Marco jurídico internacional que incide en la política ambiental

1.3.1 Conferencia de las Naciones Unidas, Estocolmo Suecia, 1972

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano se realizó en Estocolmo, Suecia, del 5 al 16 de junio de 1972 y llevó a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), programa de las Naciones Unidas a cargo de los asuntos del medio ambiente.

Asistieron 110 países y se debatió por primera vez la problemática del medio ambiente, resaltando la importancia del mismo para el ser humano y los demás seres vivos. La Conferencia aprobó una declaración final de 26 principios y 103 recomendaciones. Proclamó que el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea.

Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma. Asimismo, expresa la convicción común que el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida

adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.

La Conferencia obedeció a la necesidad de contar con principios comunes que ofrecieran a los pueblos una motivación y orientación para el mejoramiento y preservación del ambiente, y denuncia la existencia de pruebas que evidencian el daño causado por el hombre al planeta, como la contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos, así como los trastornos del equilibrio ecológico y graves efectos para la salud (física, mental y social del hombre).

1.3.2 Agenda 21, cumbre de la tierra, Brasil 1992

En mencionada agenda se refleja la preocupación de los Estados por la protección y conservación del ambiente. Como aspecto fundamental del programa 21 está la idea de que la humanidad se encuentra en un momento decisivo de su historia, y se puede seguir con las políticas actuales, que perpetúan las diferencias económicas entre los países y dentro de ellos, aumentan la pobreza, el hambre, la enfermedad y el analfabetismo en todo el mundo y que causan el deterioro continuado de los ecosistemas de los que dependemos para sostener la vida en el planeta; o bien se puede cambiar de curso, mejorando los niveles de vida para los necesitados. Toma en consideración que se pueden ordenar y proteger

mejor los ecosistemas y buscar un futuro más próspero para todos.

En el preámbulo del programa 21 el secretario general de la conferencia afirma que ninguna nación puede alcanzar estos objetivos por sus propios medios, señala que de conjunto podemos hacerlo, en una alianza mundial en favor del desarrollo sostenible.

Según la Agenda 21, aproximadamente 600,000 toneladas de petróleo son vertidas en los océanos cada año, como consecuencia de la actividad de transporte marino, accidentes y descargas ilegales; por lo que considerando que el medio marino (océanos, mares y zonas costeras adyacentes) es un conjunto que a la vez constituye el componente esencial del sustento de la vida, como un valioso recurso para lograr el desarrollo sostenible; requiere de una estrategia de precaución y prevención para minimizar la degradación del medio marino.

1.3.3 *Tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, capítulo diecisiete*

El *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos*, establece en su capítulo 17 como objetivo, un marco de normas y principios que promuevan la protección del ambiente.

En dicho apartado se establece, que cada Estado Parte debe garantizar que sus leyes y políticas proporcionen y estimulen altos niveles de protección ambiental y deben esforzarse en mejorar esas leyes y políticas. Asimismo, se

establece que los países reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en su legislación ambiental interna, por lo que cada país procurará asegurar que no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar dicha legislación de una manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación, como una forma de incentivar el comercio con otra parte, o como un incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio.

Además que reconocen, la importancia de proteger, mejorar y conservar el ambiente, incluyendo los recursos naturales en sus territorios, por lo que también resaltan la importancia de promover todas las formas posibles de cooperación, reafirmando que la cooperación en materia ambiental permite mejorar oportunidades para avanzar en compromisos comunes para lograr el desarrollo sostenible para el bienestar de las generaciones presentes y futuras. La base del capítulo ambiental es el respeto de la legislación nacional, con observancia del respeto al principio de soberanía.

CAPÍTULO 2

DERECHO AMBIENTAL

2.1 Antecedentes

“El derecho ambiental es antiguo como la humanidad, porque la verdad es que la norma jurídica ambiental hizo su aparición en las comunidades primitivas, donde por lo demás ocupó un lugar principal. En efecto dentro de ellas había una idea muy clara sobre las relaciones de mutua dependencia que existe entre el hombre y la naturaleza como lo ponen de manifiesto muchos testimonios. Sin embargo, el progresivo dominio del hombre sobre la naturaleza hizo caer en el olvido uno de los extremos de esa relación, como ocurre con frecuencia en las relaciones de dominación, determinando que la regla del derecho ambiental fuera perdiendo importancia e incluso, que en muchos casos desapareciera”.⁸

Por la revolución industrial y el avance de la tecnología moderna, la destrucción de los ecosistemas y de los elementos naturales que rodean al hombre, ha sido alguno de los más grandes problemas que rodean a la humanidad, y atenta contra el planeta tierra, que coloca la necesidad de establecer un sistema de protección jurídica de las condiciones que hacen posible la vida, por lo cual se dice que el derecho ambiental es un derecho nuevo, que se encuentra en etapa de construcción, aunque lo cierto es que sus raíces son antiguas.

Algo importante dentro de la evolución del Derecho Ambiental es la tendencia de los sistemas jurídicos capitalistas, los que en su origen no tiene principios que orienten la parte medular de la disciplina legal en

⁸ Narciso Sánchez Gómez, *Derecho Ambiental*, (México: Editorial Porrúa, 2 004) 8.

cuestión; en la segunda etapa, el derecho capitalista, asumió una orientación de tipo administrativa y de dirección, en la cual se facultó al Estado para proteger el medio ambiente, como se plasmó en muchos casos con las leyes sobre aguas, flora, fauna, bosques y otros bienes jurídicos de tipo ambientalista. Y la concepción sistemática del ambiente es la encargada de transformar profundamente el cauce de la disciplina jurídica como lo es el derecho ambiental, orientándola en sus principios y doctrinas para poder interpretarla como tal, dando una estructura al mismo.

Y la legislación ambiental empieza a desarrollarse con la constitución de las grandes organizaciones internacionales de carácter universal y a creación de sistemas regionales y sub-regionales de rango internacional y principalmente con acontecimientos importantes para la evolución de esta disciplina, como lo son: la firma de la primera Convención Global Moderna para la Conservación Integral de la Naturaleza (la *Convención Ramsar*), y la reunión de Estocolmo.

Estos instrumentos internacionales, están destinados a proteger determinados recursos naturales o ciertas regiones del planeta afectadas por situaciones ambientales críticas. Con posterioridad, se afianza en la doctrina, el pensamiento ambiental, y se observa que las acciones internacionales tratan de armonizar la economía con protección de especies o ecosistemas. Los acuerdos se orientan a las soluciones globalizadoras. Ellos son el principal instrumento de las políticas ambientales internacionales orientadas a los grandes acuerdos universales donde se plasman principios vinculados con el eco-desarrollo, la economía sustentable y la solidaridad ambiental entre los países.

Para Guatemala, como para muchos otros países del mundo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo (Suecia) en el año de 1972, marcó el punto de partida definitivo

para avanzar en los temas legislativos referentes a la protección y conservación del medio ambiente. Los gobiernos allí representados por sus respectivos delegados comenzaron a darse cuenta formalmente sobre la delicada situación a que había llegado el ambiente o entorno humano, sobre una escala, ya no local, sino mundial, producto de políticas económicas de desarrollo ajenas e indiferentes a todo grado de consideración sobre las repercusiones negativas de su aplicación en sus respectivos ambientes. Todos los países, desarrollados o subdesarrollados, eran responsables, en mayor o menor grado, de la problemática ambiental que aquejaba al planeta entero. Por primera vez en la historia, altos representantes de los gobiernos del mundo se daban cita en Estocolmo, a efecto de comprometerse formalmente en la solución de la crisis ambiental. Surgieron varias proposiciones, soluciones y figuras administrativas y, al final, las inquietudes de los allí reunidos se plasmaron en la ya conocida declaración de principios de Estocolmo.

Después de Estocolmo, la Asamblea de las Naciones Unidas toma varias decisiones respecto al tema, involucrando claramente políticas ambientalistas. De igual forma los países crean organizaciones gubernamentales y no gubernamentales destinadas a tratar los temas ambientales.

Cabe destacar, que a diez años de la reunión de Estocolmo, por resolución del 28 de octubre de 1982, la Asamblea General de las Naciones Unidas ratificó los principios de la *Declaración de Estocolmo* por intermedio de la *Carta Mundial de la Naturaleza*. Se trata de un documento de tinte romántico y poco práctico que tiene el mérito de reflejar las preocupaciones ambientales de ese momento.

El Gobierno de Guatemala, al suscribir dicha declaración, se comprometió a hacer cumplir los acuerdos y recomendaciones que la misma

contenía, así como a realizar los esfuerzos pertinentes por establecer una legislación que promoviera el desarrollo de las políticas ambientales.

Y el antecedente más significativo se encuentra a partir del año de 1973, debido que, a nivel gubernamental, se adoptaron medidas de carácter institucional y legal para afrontar la problemática ambiental en el país. Lo cual se reafirma cuando el Presidente de la República de Guatemala, General Carlos Manuel Arana Osorio, con el fin de cumplir con una de las recomendaciones establecidas en la conferencia de Estocolmo en el sentido de crear un instrumento adecuado para planificar, coordinar y ejecutar un plan nacional, para alcanzar los objetivos de velar, conservar y mejorar el medio ambiente, por lo que se crea una comisión ministerial encargada de la conservación y mejoramiento del medio humano, por Acuerdo Gubernativo de fecha 3 de mayo de 1973. Dentro del cual se declaró de emergencia nacional la contaminación del medio ambiente en el territorio de la República de Guatemala, incluyendo el espacio aéreo, las aguas de la zona marítima que ciñe las costas, los lagos, las vertientes, la fauna y la flora.

Posteriormente a nivel internacional existieron otros eventos importantes como:

“La conferencia de Río convocada por la asamblea general de las Naciones Unidas, llevada a cabo en 1992, con la intención de visualizar el problema ambiental en un marco de lucha para mejorar la calidad del medio ambiente. Los principios fundamentales que animaron el espíritu de la cumbre se basan en la consideración de la biodiversidad como patrimonio común de la humanidad y en el concepto de la responsabilidad compartida para su conservación y uso sostenible”.⁹

⁹ Grethel Aguilar Rojas y Alejandro Iza, *Derecho Ambiental en Centroamérica* (San José, Costa Rica: Centro de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza, 2 005)16.

En esta conferencia surgieron valores o principios supremos en materia de Derecho Ambiental, las cuales servirían para el inicio de las nuevas políticas en la materia a nivel mundial y que cada uno de los Estados parte debería acatar por ser un Derecho Humano.

También en la conferencia se adoptaron decisiones plasmadas en los documentos siguientes: *La declaración de Río, El Convenio sobre la Diversidad Biológica, La Convención Marco sobre el Cambio Climático y La Agenda 21.*

Y por último se tiene la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002). En general no produjo acuerdos para nuevos tratados, pero se establecieron algunos compromisos a mediano plazo dando bases para la adopción de medidas y ejecución de las mismas.

2.1.1 Definición y denominaciones

El investigador Raúl Brañes lo define como:

“Un conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos”.¹⁰

Para Silvia Jaquenod, el derecho ambiental es definido como:

“Disciplina jurídica que investiga, estudia y analiza las diferentes relaciones entre los bienes naturales y la actividad

¹⁰ Narciso Sánchez Gómez, *Derecho Ambiental*, (México: Editorial Porrúa, 2 004) 6.

antrópica, orientando la regulación jurídica de las conductas y actitudes humanas respecto al uso, explotación y aprovechamiento de recursos naturales, conservación de la naturaleza y protección del ambiente".¹¹

Por su parte, Jesús Quintana Vaitierrase se refiere como: "Al conjunto de reglas que se encargan de la tutela jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida en todas sus formas".¹²

Raquel Gutiérrez Nájera, lo define como: "Un conjunto de normas que tienen por objeto regular las conductas que inciden directa o indirectamente en la protección, preservación, conservación, explotación y restauración de los recursos naturales bióticos y abióticos".¹³

Por lo que se establece que, es el conjunto de normas jurídicas de derecho público, que regulan las relaciones de los seres humanos en sociedad con los diversos recursos naturales, en la medida en que aquellos pueden influir sobre estos recursos, para propiciar su propio equilibrio y desarrollo sostenible.

No hay uniformidad para denominar a la disciplina jurídica encargada de regular lo relativo al medio ambiente, dado que también se le denomina Derecho Ecológico, Derecho del Entorno y el propio Derecho Ambiental, aunque el término utilizado en el léxico jurídico es el último por ser el más acertado y reconocido por los estudiosos del derecho.

¹¹ Pedro Luis López Sela y Alejandro Ferro Negrete, *Derecho Ambiental*, (México: Iure Editores, 2 006) 19.

¹² *Ibíd.*

¹³ *Ibíd.*

2.1.2 Características

El Derecho Ambiental reúne una serie de características que le son propias y que permiten determinarlo como tal.

- a. Multidisciplinariedad: Por la necesidad que tiene de otras ciencias para justificar y demostrar la gravedad del problema, así como la aplicación de medidas jurídicas para combatirlas.
- b. Carácter preventivo: Existe discrepancia al establecer si es un principio o una característica, de lo cual es importante tender a la prevención del daño debido a que los daños ambientales son irreparables, ni una sanción puede equiparse con las repercusiones al ambiente.
- c. Vocación universal: Debido que tiene consecuencias a la universalidad.
- d. Base técnica metajurídica: Incluye prescripciones rigurosamente técnicas que pueden determinar, por ejemplo, cantidad de vertidos, altura de chimeneas, características de motores.
- e. Transversalidad: Debido a que sus valores, principios y normas, se encuentran contenidos en instrumentos internacionales como en la legislación interna de los Estados. Por lo que tiene relación igualmente con todas las ramas del derecho.
- f. Derechos colectivos e intereses difusos:

“Los intereses difusos atañen a toda la comunidad, concepto que a su vez supera el de los derechos colectivos. Los intereses difusos tienen como característica la

universalidad, como el caso de la protección del ambiente y del consumidor”.¹⁴

“Que el derecho ambiental es un derecho sustancialmente público que no excluye, sin embargo, el concurso del ordenamiento privado tanto en lo que respecta a las relaciones de vecindad como a la posible exigencia de compensaciones y reparaciones en caso de culpa contractual o extracontractual”.¹⁵

Desprendiéndose que es un derecho que corresponde a cualquiera de los vecinos, sin importar que no sea directamente a quien le corresponde el derecho de protección de dicho derecho humano.

- g. Dinámico: Porque al regular conductas susceptibles de afectar sistemas naturales, no puede sino responder a la propia dinámica de la naturaleza. Atendiendo a la diversidad de seres que existen en el planeta y la diversidad de comportamientos, formas, tamaños y estructuras de los que la naturaleza tiene, requiere que sus normas jurídicas sean adecuadas a las exigencias.
- h. Diverso: Porque los complejos sistemas naturales y antrópicos, requieren diversidad y adecuación jurídica a las distintas realidades.
- i. Vocación redistribuidora:

“La vocación redistributiva es la aspiración internalizadora de los costos que suponen para la colectividad la transmisión de residuos y subproductos a los grandes ciclos naturales. El derecho ambiental entonces

¹⁴ Grethel Aguilar Rojas y Alejandro Iza, *Derecho Ambiental en Centroamérica* (San José, Costa Rica: Centro de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza, 2 005) 25.

¹⁵ Pedro Luis López Sela y Alejandro Ferro Negrete, *Derecho Ambiental*, (México: Iure Editores, 2 006) 16.

sólo podrá lograr resultados aceptables si consigue canalizar recursos para compensar en último extremo a los perjudicados, y para financiar el establecimiento de instalaciones que eviten la contaminación”.¹⁶

Por lo que se establece que de igual forma las municipalidades deben contemplar este punto de los costos, en virtud de que los vecinos no sean los perjudicados en este rubro, y así poder tener resultados de acorde con las necesidades.

2.1.3 Principios del derecho ambiental

Para lograr una tutela efectiva del derecho, se establecen principios rectores para el logro de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, adecuado a la realidad jurídica.

Se establece como principio: “Aquella norma no legal supletoria de ella y constituida por doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación de jurisconsultos y tribunales”.¹⁷

La Declaración de Estocolmo da origen a los primeros principios del derecho internacional ambiental, los cuales son los siguientes:

- a. Principio de igualdad: En el que se establece la solidaridad de todos los Estados en cuanto a los derechos y deberes.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Grethel Aguilar Rojas y Alejandro Iza, *Derecho Ambiental en Centroamérica* (San José, Costa Rica: Centro de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza, 2 005) 34.

- b. Principio de derecho al desarrollo sostenible: Expresa la relación existente entre el desarrollo económico y social, y el medio ambiente.
- c. El principio de soberanía estatal sobre los recursos naturales propios.
- d. Principio de no interferencia: Que implica la obligación de los Estados de no perjudicar con sus actividades al medio ambiente de otros Estados.
- e. El principio de responsabilidad compartida: Se refiere a asumir su responsabilidad de sus actos con otros Estados perjudicados.
- f. El principio de cooperación internacional. La obligación de cooperación se expresa en virtualmente todos los acuerdos internacionales ambientales, a veces en términos generales, en relación a la implementación de sus objetivos, o vinculado a compromisos específicos. Y esa obligación de cooperar ha sido traducida en compromisos más específicos a través de técnicas destinadas a asegurar el intercambio de información y la participación en la toma de decisiones.

Además, en la *Declaración de Río* se reconocen otros postulados importantes para el Derecho Ambiental. Cabe mencionar que en la doctrina ius ambientalista se reconoce la existencia de principios fundamentales del Derecho Ambiental como lo son el preventivo, precautorio, contaminador pagador, corrección o solución a la fuente, participación ciudadana y de comunicación y consulta.

“La prevención es la regla de oro del derecho ambiental, frente al daño nace la obligación de reparar, frente al riesgo existe la obligación prevenir. El principio preventivo prioriza toda

acción del gobierno, de la sociedad civil, de las empresas privadas, tomando todas las prevenciones posibles para no generar las causas de posteriores problemas ambientales, utilizando los mejores medio técnicos y las acciones preventivas y correctivas...

La tendencia actual es prevenir cualquier tipo de daño, sea social económico o ambiental. Aunque el derecho ambiental se apoya en un dispositivo sancionador, sus objetivos son fundamentalmente preventivos, ya que la coacción a posteriori resulta ineficaz, por cuanto de haberse producido, las consecuencias biológicas y sociales son nocivas. La represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensara los daños ocasionados al ambiente”.¹⁸

Por lo que se desprende que el Derecho Ambiental no es únicamente sancionador y castigador, de igual forma que el Derecho Penal que tiene el principio de ultima ratio, o último recurso, debido a que los entes estatales deben de tomar todas las medidas prudentes para logran la prevención como principio inicial, y posteriormente sino se logran resultados, sancionar de conformidad con el tipo de responsabilidad que corresponda.

El principio precautorio o de la evitación prudente, establece que ante la duda de la técnica y de la ciencia, sobre una actividad existe la obligación de probar que se puede garantizar todas las medidas de mitigación posibles para no afectar la salud y el equilibrio ecológico. Con lo que se trata de poner énfasis en el riesgo existente y disminuirlo o en lo posible eliminarlo, por lo tanto aplica sobre riesgos hipotéticos y no verificables, pero como establece Alejandro Iza: “La incertidumbre no exonera la responsabilidad, al contrario, la refuerza al crear un deber de prudencia”.¹⁹

¹⁸ *Ibíd.*, 37.

¹⁹ *Ibíd.*, 38.

El principio de quien contamina paga se encuentra regulada en el Principio 16 de la *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y desarrollo*, el que establece:

“Las autoridades nacionales deberán fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”.²⁰

En este principio se le indica a las personas que con un precio determinado se debe educar a las personas, de cuál es el grado de contaminación que produce.

Otro principio es el de corrección o solución a la fuente el cual implica que las medidas preventivas o correctivas deben tomarse directamente en la fuente generadora del daño, mediante la tecnología más adecuada.

Y por último el principio de participación ciudadana que reconoce que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos, refiriendo de igual forma al derecho de consulta o audiencia pública, el derecho a ser consultado y los medios para establecer esos derechos, abarcando de igual forma el derecho al acceso a la información, el cual debe ser transparente y difundido de forma sencilla y accesible para toda la población.

El principio de comunicación y consulta que establece:
“Advertirse recíprocamente acerca de cualquier hecho o actividad que

²⁰ *Ibíd.*, 39.

pueda causar daño al medio ambiente fuera del límite de los territorios sobre los que tienen soberanía y jurisdicción”.²¹ Refiriéndose a que si son detectados algunos otros tipos de contaminación, en lugares en los cuales no se puede tener injerencia, debe de proporcionarse la información al Estado competente.

2.1.4 Fuentes del derecho ambiental

El Derecho Ambiental nace de la confluencia de varias ramas del derecho en torno a una problemática común como lo es la conservación ambiental. No responde a las instituciones jurídicas tradicionales, sino que las replantea, de manera que obliga a utilizar nuevos parámetros de interpretación, como los principios ambientales.

Por lo que se establece que son todos los actos, hechos, fenómenos, acontecimientos, principios y costumbres que sirvan de sustento para la creación e interpretación de los preceptos jurídicos en materia ambiental.

Se destacan dentro de las fuentes del derecho ambiental la *Constitución Política de la República de Guatemala*, como norma superior dentro del ordenamiento jurídico, y base de todas las normas que regulan las situaciones ambientales dentro de un país.

Los tratados internacionales, como acuerdos de voluntades celebrados entre Estados, regidos por el Derecho Internacional Público y que en materia de Derechos Humanos tienen preeminencia sobre el derecho interno, tal y como lo señala el principio de

²¹ Pedro Luis López Sela y Alejandro Ferro Negrete, *Derecho Ambiental*, (México: Iure Editores, 2 006) 95.

supremacía regulado en el Artículo 46 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*: Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno. Lo cual debe aceptarse como parte de la evolución en materia de Derechos Humanos, ingresando dentro de la jerarquía de leyes como norma constitucional, con lo cual no puede reformar o derogar preceptos de la propia Constitución, por no superar a la misma.

Las leyes ordinarias, que dan las bases para el desarrollo del ordenamiento jurídico ambiental y donde se crean entes con distintas competencias para la protección y conservación del mismo.

Los reglamentos administrativos, tratándose como normas generales, obligatorias e impersonales. Formalmente es un acto administrativo que desarrolla las leyes ordinarias o enuncia los procedimientos a seguir en un determinado procedimiento.

La jurisprudencia, que sirve para la interpretación de la ley, de otras disposiciones legales y hasta de valores sociales que hacen los tribunales judiciales y administrativos, como consecuencia de las controversias suscitadas entre particulares o entre estos y el Estado y que se hace obligatorio para conducir las relaciones de gobernantes y gobernados preservando el Estado de Derecho.

2.1.5 Sujetos de derecho ambiental

Para la aplicación de la normatividad ambiental en relación con los individuos o entidades que tienen algún tipo de derecho, obligación, atribución o función derivada de este conjunto normativo.

De esta manera, se puede saber quiénes están obligados en materia ambiental y cómo se presenta el régimen de protección y respeto de sus derechos.

Los sujetos de Derecho Público son:

- a. Las entidades estatales.
- b. Los municipios.
- c. Los organismos descentralizados.
- d. Los organismos desconcentrados.
- e. Los organismos internacionales públicos.
- f. En general, todos aquellos organismos del sector público que tengan injerencia en materia ambiental.

Por su parte, los sujetos privados de Derecho Ambiental, en la medida en que realicen actividades reguladas por esta disciplina jurídica, pueden ser:

- a. Personas físicas.
- b. Personas morales.
- c. Organismos no gubernamentales.
- d. Organizaciones sociales.
- e. Universidades.
- f. Centros de Investigación.
- g. Organismos y fundaciones internacionales.

2.1.6 Los derechos humanos y el derecho ambiental

“Los Derechos Humanos son el conjunto de normas y principios reconocidos tanto por el Derecho Internacional como por los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados, de observancia universal e inherentes al ser humano, ya sea en su faceta de individuo así como de sujeto integrante de la

colectividad, y que definen las condiciones mínimas y necesarias para que el individuo pueda desarrollarse plenamente en el ámbito económico, social, cultural, político y jurídico, en armonía con el resto de la sociedad”.²²

Los Derechos Humanos son aquellas facultades inherentes a una persona por el simple hecho de nacer como persona. Se encuentran regulados en el Título II de la *Constitución de la República de Guatemala*, comprendidos en la parte dogmática de la misma.

2.1.7 Clasificación de los derechos humanos

a. De primera generación

El Bill of Rights norteamericano de 1791 y por la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*, suscrita en Francia en 1789, le dan positividad a estos derechos también conocidos como derechos individuales, civiles y políticos, dirigidos a proteger la libertad, seguridad, la integridad física y moral de los individuos. Debido a que se caracterizan por ser exclusivos del individuo, sin poner énfasis a la sociedad ni a ningún otro interés.

Dentro de los que encuentran:

“Derecho a la vida, a la integridad y a las libertades físicas. Derechos civiles: no discriminación por sexo, raza, color, religión, idioma u origen. Derechos políticos: libertad de pensamiento y expresión; interposición de recursos ante un poder judicial independiente; participación en la vida política del Estado; democracia y referendo”.²³

²² Grethel Aguilar Rojas y Alejandro Iza, *Derecho Ambiental en Centroamérica* (San José, Costa Rica: Centro de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza, 2 005) 18.

²³ Grethel Aguilar Rojas y Alejandro Iza, *Derecho Ambiental en Centroamérica*, (San José, Costa Rica: Centro de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza, 2 005) 18.

“Los derechos civiles son aquellos que conceden a los individuos el derecho a exigir frente al poder del Estado. Los derechos políticos son aquellos que otorgan al individuo la posibilidad de participar en la formación política del Estado y es por esto también que se los denomina derechos de participación”.²⁴

b. De segunda generación

Esta generación incorpora los derechos económicos, sociales y culturales, siendo las primeras en incorporarlos la Constitución mexicana de Querétaro suscrita en el año de 1917, por la Constitución de Rusia de 1918 y por la de la República de Weimar 1919.

“Los derechos de la primera generación quiere conseguir la limitación del poder de los gobernantes. Los derechos de segunda generación busca la realización por parte del Estado, de diversas acciones para reducir las desigualdades. El Estado debe no solo reconocer los derechos sino tratar de lograr el vivir bien del individuo y su familia”.²⁵

Los derechos humanos fueron incorporados por varias constituciones, pero no pasaban de ser simples derechos, esto cambio a raíz de las dos guerras mundiales, el 10 de diciembre de 1948 en el seno de las Naciones Unidas al suscribir la *Declaración de los Derechos Humanos*, garantizando la libertad, la justicia y la paz de los habitantes encontrando su fundamento en los principios de la revolución francesa como lo son la libertad, igualdad y fraternidad.

²⁴ Ermo Quisbert, *Los derechos fundamentales*, (Bolivia: Centro de estudios de derecho, 2 010) 4.

²⁵ *Ibíd.*, 5.

De igual forma, en el año de 1966 se suscribió tanto el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* como el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Con lo que pasaron de ser parte del derecho interno a incorporarse al derecho internacional.

Mientras que en los derechos de primera generación, el hombre se opuso a que el Estado interfiera en su libertad, en los de segunda generación, se exige que el Estado asuma su papel activo con la obligación de crear condiciones necesarias para la satisfacción de las necesidades económicas, sociales y culturales de todas las personas por igual.

c. De tercera generación

Llamados también como derechos comunitarios, de los pueblos o de la humanidad, donde se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, especialmente en lo relativo a sus tierras comunitarias, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, su identidad, valores, lengua, costumbre e instituciones.

“El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y las asociaciones y sindicatos campesinos. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas poder ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y las leyes”.²⁶

²⁶ *Ibíd.*, 5.

Suelen denominarse también como difusos, debido a la característica de no ser necesaria la demostración de violación de un derecho subjetivo para poder reclamarlo. Son derechos modernos, no delimitados, cuyos titulares no son estrictamente personas individuales, sino más bien los pueblos e incluso la humanidad como un todo.

“Dentro de estos encontramos el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, el derecho al desarrollo, el derecho a la paz, el derecho a la libre determinación de los pueblos, el derecho al patrimonio común de la humanidad, el derecho a la comunicación y por último, el derecho humano al desarrollo sostenible, conformado tanto por el derecho al ambiente como por el derecho al desarrollo”.²⁷

Estos derechos de tercera generación tienen una interconexión con las demás generaciones, debido a que para cumplir estos deben de cumplirse y respetarse los primeros.

De la fusión del derecho al ambiente y el derecho al desarrollo nace el derecho al desarrollo sostenible, entendiéndose por aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. Con lo que se comprende la búsqueda de la erradicación de la pobreza, las diferencias sociales y los hábitos de consumo que menoscaban los elementos que conforman el ambiente.

“El problema ambiental influye directamente en la vida de los individuos, que deben de tener acceso a la información y derecho a la participación en reuniones o

²⁷ Grethel Aguilar Rojas y Alejandro Iza, *Derecho Ambiental en Centroamérica*, (San José, Costa Rica: Centro de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza, 2 005) 21.

actividades que tengan que ver con su ambiente. Esto pone de manifiesto la vinculación entre los Derechos Humanos y el Derecho Ambiental, aunque existe, una gran parte de la doctrina no está de acuerdo con el reconocimiento del derecho ambiental como un derecho humano.

Por último, copiosa es la doctrina respecto al fundamento y existencia misma de una cuarta generación de derechos humanos. Algunos autores creen encontrar en esta categorización, una serie de derechos nuevos como lo sería la biogenética. Otros han manifestado que, el derecho ambiental por tratarse de un derecho intergeneracional, comparte características con esta nueva y polémica generación de derechos humanos, esto debido a la obligación de la presente generación de guardar los elementos constitutivos del medio natural, sin incurrir en un derecho encausado o en el manejo dilapidatorio o abusivo que desemboque en la imposibilidad de las futuras generaciones de gozar del aprovechamiento acervo natural”.²⁸

d. De cuarta generación

Esta generación denominada de igual forma como derecho de minorías, son el despertar de los grupos excluidos de la sociedad, entendiéndose como los grupos que no tienen influencia en la conformación del poder público y no como por la cantidad de personas de un grupo. Dentro de los que se pueden ejemplificar el derecho al adulto mayor, de la niñez, de la adolescencia y mujeres.

²⁸ *Ibíd.*, 23

CAPÍTULO 3

LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA AMBIENTAL

3.1 La administración pública

La administración del Estado de Guatemala o la administración pública como se le conoce, tienen relación con todos los poderes del Estado, y se fundamenta en la actividad administrativa, en la legislación y el derecho. La primera comprende la planificación, organización, dirección o liderazgo, coordinación, revisión, supervisión y control administrativo; la legislación comprende el conjunto de leyes, reglamentos y acuerdos que se relacionan con la administración pública; y el derecho comprende las normas en general precedido del civil y posteriormente del derecho especial denominado derecho administrativo, cuya finalidad de este último es cumplir con un sistema de gobierno político que determine, como se distribuye y ejerce la autoridad y se atienden los intereses públicos, con la búsqueda del fin primordial, que es el bienestar general o bien común, garantizando la seguridad, salud, educación y otros que determine primordialmente la *Constitución Política de la República de Guatemala*, las leyes, reglamentos, acuerdos, resoluciones y contratos.

La administración pública, es entonces una actividad sometida a la ley que se lleva a cabo por los tres organismos del Estado, ya que el significado de la palabra actividad, significa “Acción de administrar y acción

de servir”,²⁹ se sujeta a la Ley, y que es el presidente de la República quien ejerce la función de jefe superior jerárquico de la administración pública. La actividad material viene hacer el trabajo que a diario se ejecutan en las oficinas públicas.

Es así que la actividad administrativa debe ser planificada definiendo metas, diseñando y estructurando a la organización, con dirección y liderazgo dirigido hacia los agentes públicos de la organización, y ejerciendo control con el monitoreo del desempeño de la organización mediante la revisión y la supervisión.

Se concluye que la administración pública no es solamente un sistema de organismos que trabajan por sí solos, sino que se componen de una serie de elementos necesarios para el desarrollo de sus competencias administrativas y por otro lado es importante el elemento más grande del Estado, como lo son los ciudadanos, que deben contribuir al desarrollo integral del país, con el cumplimiento de sus obligaciones y ejercicio de los derechos que reconoce el ordenamiento jurídico guatemalteco.

3.1.1 Concepto de administración pública

Es un conjunto de organizaciones de carácter público con personalidad jurídica, cuya función principal es satisfacer intereses públicos de forma inmediata en cumplimiento de las funciones del Estado, mediante niveles operativos, técnicos y profesionales.

Para Leonard de White: “La administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, planes, códigos y

²⁹ Hugo Haroldo Calderón Morales, *Teoría General del Derecho Administrativo*, (Guatemala: Servicios diversos MR, 2 011) 3.

costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados para la realización y ejecución de la política pública”.³⁰

De conformidad con el estudio de varios autores y definiciones Hugo Calderón indica que es:

“El conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo”³¹

Por tanto se establece que la administración pública como la parte orgánica del Estado, encargada de la función administrativa, la que principalmente se atribuye al organismo ejecutivo, a través del acto o actos administrativos, la prestación de servicios públicos y la contratación estatal, sin dejar de lado los órganos descentralizados y autónomos que de igual forma ejercen funciones administrativas dentro de la estructura del Estado. Todo lo anterior sometido al principio de legalidad y juridicidad que da vida al Estado de Derecho.

3.1.2 Elementos de la administración pública

De conformidad con la definición de la administración pública se puede extraer los cuatro elementos que la comprenden, como lo son: El órgano administrativo, la competencia, la finalidad y el medio.

³⁰Ballbé, Manuel y Marta Franch, *Manual de Derecho Administrativo*, (Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona, s/f) 109.

³¹Calderón Morales, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 17

Los órganos administrativos se establece que: “Son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado”³². Por tanto no es la persona física la que ejerce las funciones del órgano, ni las atribuciones que son asignadas por el ordenamiento jurídico, sino es la resultante de la coordinación entre la persona y la competencia.

De lo cual la competencia se comprende que es el conjunto de facultades, atribuciones, funciones y responsabilidades que la ley, le otorga al órgano administrativo, para que pueda realizar sus actividades.

El medio es el servicio público como única herramienta que la administración pública tiene, para el logro de su finalidad, que es el bienestar general o bien común tal y como lo encontramos regulado en el Artículo 1, de la *Constitución Política de la República de Guatemala*.

Por otra parte el Licenciado José Luis Samayoa Palacios considera que la administración pública, la ejercen personas individuales conocidas como empleados o funcionarios públicos, cuyas funciones y atribuciones están contempladas principalmente en la *Constitución Política de la República de Guatemala*. Indica por tanto que el primer elemento de la administración pública, es el factor humano.

Las normas políticas es el segundo elemento de la administración pública, que tiene como elementos la planificación, la administración de personal, la organización y métodos, y la relación

³² *Ibíd.*, 19

de la rama ejecutiva con el público y con las ramas legislativa y judicial.

3.1.3 Principios de actuación de la administración pública

Estos principios también son conocidos como sistemas o técnicas de organización de la administración pública, que son los que necesita para estructurar y distribuir la competencia en los distintos órganos de la administración, regular las relaciones entre los mismos y fijar a condición jurídica de los individuos que los integran.

Hugo Calderón establece:

“Los sistemas o técnicas de organización de la administración pública, son las formas o el modo que adopta para el ordenamiento y estructuración de las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades que ejercen funciones administrativas, que integran la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección, ejecución, evitar la duplicidad de esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y obligaciones del Estado, señalados en el ordenamiento jurídico establecido”.³³

El funcionamiento de cada uno de los sistemas hace necesario la utilización de formas de estructuración de acuerdo con las necesidades y los fines propios que se propone la administración pública, y se determinan con base a políticas y técnicas, en razón de la independencia de los órganos que la componen, de la especialidad de la materia que desarrollan, y al territorio en que la ejecutan. Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa: La centralización, desconcentración, descentralización administrativa y la autonomía

³³ Calderón Morales. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 210.

La centralización o concentración administrativa es: “El sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando o decisión en el órgano superior.”³⁴ Por tanto en la centralización existe un órgano supremo que coordina, dirige y supervisa la actividad administrativa, que toma las decisiones y son ejecutadas por los órganos inferiores, lo que jurídicamente denota la subordinación existente entre uno y otro denominado en la doctrina como jerarquía administrativa.

Hugo Calderón lo conoce de igual forma como centralismo burocrática, definiéndolo como:

“Aquel sistema o forma de organización administrativa, que se basa en la concentración de poder de mando y en la jerarquía, en la que se encuentran concentrados en una sola persona todo el poder de mando y decisión y que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide jerárquica de la administración”.³⁵

Sistema que en la estructura guatemalteca, aún tiene muchas repercusiones en algunas instancias, que tal y como todos tienen ventajas y desventajas dentro del mejor cumplimiento de las funciones y atribuciones de los órganos administrativos.

En la centralización administrativa, para hacer posible la distribución de servicios públicos, de procedimientos y competencias, cuenta con los poderes siguientes: Poder de decisión, consistente en que únicamente el órgano superior jerárquico tiene el poder de decidir

³⁴ Ballbé, Manuel y Marta Franch. *Manual de Derecho Administrativo*. (Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona, s/f) 110.

³⁵ Calderón Morales. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 218.

sobre los actos administrativos de la administración pública; poder de revisión, como derecho del administrado para impugnar ante órgano superior una resolución que no sea de su conformidad, el cual podrá revocar, reformar, sustituir o confirmar lo impugnado; poder de mando, es la facultad de dar órdenes o instrucciones a los órganos subordinados; poder de vigilancia, facultad que se tiene para solicitar la rendición de cuentas e información de asuntos administrativos; y el poder de nombramiento, con lo cual se designa a algunos empleados públicos.

Es importante enfatizar algunas ventajas de conformidad con la doctrina que imperan en la centralización

“a) El órgano supremo asegura el control político dentro de todo un territorio. b) La actuación de los subordinados es controlada por el centro político. c) Los procedimientos administrativos son uniformes y los particulares saben a dónde dirigir sus peticiones. d) Se logra prestar los servicios públicos en forma económica porque el Estado atiende todo el territorio y el costo es repartido entre toda la población. e) El control y fiscalización sobre la actividad administrativa es más efectivo, de los órganos superiores hacia los órganos inferiores. f) Las políticas administrativas son uniformes, pues dependen del superior jerárquico que constituye la unidad de mando”.³⁶

De igual forma se debe tener en cuenta algunas desventajas del mismo:

“a) Hay centralismo burocrático y las oficinas administrativas se ubican en su mayoría en la sede política del gobierno o capital del Estado. b) La administración se vuelve ineficaz en los territorios alejados de la capital. c) Las peticiones planteadas por los particulares deben seguir un largo trámite

³⁶ Ballbé, Manuel y Marta Franch. *Manual de Derecho Administrativo*. (Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona, s/f) 112.

hasta llegar al centro de la decisión lo que les motiva gastos de dinero y tiempo. d) En los países con territorio extensos, este sistema resulta inconveniente por la falta de atención adecuada y porque se politiza excesivamente la administración”.³⁷

El sistema en Guatemala es mayoritariamente concentrado, con tendencia a la descentralización reconocida constitucionalmente en algunos artículos y en la *Ley General de Descentralización*, y con un fortalecimiento a las entidades municipales para el alcance de sus fines.

La desconcentración administrativa es: “Un fenómeno de traslación de competencias de órganos superiores a órganos subalternos”,³⁸ por lo que lo único que hace es transferir, trasladar o desprenderse de competencias propias a un órgano inferior, no terminando la dependencia entre los mismos, existiendo un control jerárquico del órgano superior.

“La desconcentración consistente en una forma jurídica de descongestión administrativa, en la cual se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo independiente de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía administrativa en cualesquiera de los sistemas de organización”.³⁹

En la doctrina se consideró a este sistema como intermedia entre centralización y descentralización administrativa, pero de acuerdo con las características que lo distinguen se denota que puede ser utilizado por cualquiera de los sistemas de organización;

³⁷ Ibid.

³⁸ Eric Meza Duarte. Manual de Derecho Administrativo. (Guatemala: Serviprensa S.A., 2004) 110.

³⁹ Calderón Morales. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 225.

por tanto en la doctrina actual ya no es considerada como un sistema o técnica de la administración pública.

Se establece que no existe una relación entre personas o agentes públicos sino entre órganos administrativos en virtud, que no constituyen personas jurídicas distintas, ya que únicamente se les dota de facultades de carácter técnico-administrativas, correspondiéndole la personalidad jurídica al órgano jurídico superior.

Se pueden puntualizar ciertas características, como lo son:

“a) Se opera un desplazamiento de ciertos poderes de administración hacia órganos subordinados que adquieren, consecuentemente, un campo de competencia relativamente independiente. b) Ese desplazamiento puede tener origen en normas legales o bien, cuando la propia ley otorga facultades al superior para ello, por virtud de normas reglamentarias. c) Subsiste la relación jerárquica y, por esa virtud, continúa el control que el superior ejerce sobre el subordinado, siendo ese control de naturaleza diferente al contralor administrativo que es propio de la descentralización y al que algunos también tutela administrativa. d) El órgano desconcentrado no se separa de la estructura orgánica de la administración central puesto que no habiendo creación de un ente personificado aquél permanece dentro de dicha organización”.⁴⁰

Existen tres procedimientos para la creación de entidades desconcentradas como lo son: Por normas emanadas del legislador, por disposición dictada por los órganos centralizados, descentralizados o autónomos y por medio de normas administrativas puras y simples, siendo este último el más reducido para el ejecutivo.

⁴⁰ Eric Meza Duarte. *Manual de Derecho Administrativo*. (Guatemala: Serviprensa S.A., 2004) 111.

La descentralización administrativa viene a ser un verdadero procedimiento de administración que tiene por objeto disminuir los efectos negativos que se derivan de la acumulación de funciones de un organismo centralizado, constituyéndose como una distribución de funciones a entes jurídicos distintos al Estado.

En la *Constitución Política de la República Guatemala*, Artículo 134 establece que lo que existe es una transferencia de competencias y funciones a órganos con personalidad jurídica propia distinta de la personalidad del Estado, sobre los cuales va existir una actividad de control y de tutela, por seguir siendo estatales. En el mismo cuerpo legal en el Artículo 224 regula que en su parte conducente: La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales, interpretándose como el propósito que el Organismo Ejecutivo debería de perseguir, al procurar la delegación de cada una de las competencias, en búsqueda del bienestar colectivo.

Puede ser conceptualizada como:

“Un sistema de organización administrativa que consiste en: a) la creación de un órgano administrativo; o, b) el traslado de competencias administrativas centralizadas a órganos de igual características, (descentralizadas o autónomas), dotados o dotándoles de personalidad jurídica propia y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado y bajo las políticas del órgano central de la administración”.⁴¹

La descentralización administrativa, a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las

⁴¹ Calderón Morales. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 235.

competencias entre múltiples entidades que son independientes de los órganos centralizados.

Se encuentra una definición de igual forma en el Decreto 14-2002 *Ley General de Descentralización*, que establece lo siguiente: Artículo 2. Concepto de Descentralización. Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio el control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

Observándose en la presente definición un campo amplio de aplicación y un objetivo del Estado para poder mejorar el desempeño de la administración pública, y principalmente lograr que los vecinos se involucren en la toma de decisiones dentro de sus comunidades, en virtud que son las personas más idóneas en el conocimiento de la problemática que más les repercute.

Dentro de la doctrina se distingue tres clases de descentralización como lo son: Por servicios, obedeciendo principalmente al ámbito de las necesidades a llenar por parte del Estado a favor de los administrados; por colaboración, con el entendido de que se ejerce una función pública en interés del Estado

por una organización privada; y por región, delimitándose a circunscripciones territoriales.

De todo lo anterior, se reconocen las siguientes características: La transferencia de poderes de decisión, la creación de una persona jurídica distinta del Estado, que sea de derecho público y sobre todo siempre van sujetos a tutela o control.

Dentro de las ventajas a tener en cuenta se encuentran:

“a) Se descongestiona a la Administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios. b) Los particulares se benefician porque reciben un servicio más eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio. c) El servicio se moderniza y se torna autofinanciable. d) Se erradica el empirismo”.⁴²

De igual forma existen algunas desventajas como:

“ a) Se crea un desorden en la Administración Pública. b) Hay un crecimiento exagerado de la burocracia. c) Puede existir una manipulación política, otorgando puestos a políticos sin ninguna preparación adecuada”.⁴³

De lo anterior se pueden establecer diversas ventajas y desventajas, pero se denota lo beneficioso que es para la población, ese traslado de competencias, y de igual forma la manipulación política latente en la sociedad.

La autonomía se establece que es un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano

⁴² Ballbé, Manuel y Marta Franch, *Manual de Derecho Administrativo*, (Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona, s/f) 114.

⁴³ *Ibíd.*

administrativo estatal, dotándole de personalidad jurídica propia, con facultad especial para autoreglamentarse, y otorgándole funciones descentralizadas de carácter eminentemente técnico y científico, pero con controles del Estado con un gobierno democráticamente elegido, pero que sigue perteneciendo a la estructura estatal.

La autonomía plena, ya no es tratada por la mayoría de la doctrina internacional, por la tendencia a la privatización lo que no puede contemplarse fuera de la estructura del Estado, sino consideran que es una autonomía limitada con funciones descentralizadas.

En el rango constitucional se encuentran algunos entes autónomos como: La Universidad de San Carlos de Guatemala, las municipalidades, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, Banco de Guatemala, Escuela Nacional de Agricultura, y de igual forma existen otras reconocidas legalmente como el Registro Nacional de las Personas y Registro de Información Catastral.

La forma de crear las entidades descentralizadas y autónomas se encuentra en la *Constitución Política de la República de Guatemala*, en su Artículo 134 al contemplar que se crearan cuando sean indispensables para la eficiencia en la prestación de servicios públicos y así lograr el bienestar común de la población, siendo necesario el voto favorable de dos terceras partes de los votos en el Congreso de la República.

De igual forma deben atender a la estructura del Estado, y se les contempla obligaciones mínimas: a) Coordinar su política, con la política general del Estado y en su caso con la especial del Ramo a

que corresponda; b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado; c) Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala. Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así lo disponga la ley; d) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que le sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general; e) Dar las facilidades necesarias, para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo.

Estas obligaciones son parámetros para los entes descentralizados y autónomos, que deben de cumplir y apegarse a cada una de sus políticas para que todo el Estado tenga una línea a seguir en el cumplimiento de sus funciones.

Dentro del ordenamiento jurídico no se encuentra una definición de autonomía, como para poder determinar los límites y parámetros de este sistema de Gobierno, por lo cual cada una de las instituciones mencionadas tienen distintas características en las cuales el Gobierno central tiene injerencia, coartando el sistema de gobierno, tal y como lo considera la doctrina moderna.

3.2 La administración municipal

3.2.1 Autonomía municipal

Se encuentra su fundamento en la *Constitución Política de la República de Guatemala*, Artículo 253 al reconocer a los municipios como instituciones autónomas. De igual forma en el Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, *Código Municipal* Artículo 3, se reconoce la autonomía el cual indica: 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 son inherentes coordinara 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 contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.

La *Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal* da énfasis a la perspectiva de que las decisiones deben tomarse desde el nivel de gobierno más próximo al ciudadano, en el entendido que la autonomía es el derecho y deber de los gobiernos locales para gestionar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en beneficio de sus ciudadanos. De igual forma se consideró que debe ser reconocido como derecho fundamental situado en la base democrática del poder, la descentralización y la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.

“1. La autonomía significa potestad de los municipios para darse sus propias cartas municipales, elegir sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras. 2. La autonomía municipal debe estar consagrada en las Constituciones políticas de los Estados, mediante preceptos que definan la autonomía de la manera más concreta que permita la mejor técnica constitucional”.⁴⁴

Existen una serie de características que se destacan en la doctrina, desprendidos de los principios constitucionales de la autonomía municipal como lo son la independencia de las municipalidades, independencia en su competencia, capacidad de regularse y la protección judicial por las normas que lo protegen.

3.2.2 Elementos del municipio

Se encuentran regulados en el Artículo 4 del *Código Municipal* como básicos para la conformación de un municipio: 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.

El territorio refiriéndose al elemento espacial donde se encuentra asentada la población del municipio; la población cada uno de los habitantes de un distrito municipal; la autoridad, son los miembros del Gobierno Municipal (Alcalde, síndicos y concejales); organización comunitaria es de tipo civil y no lucrativa en bienestar de la discusión y solución de las necesidades; la capacidad económica,

⁴⁴Antonio María Hernández, *Derecho Municipal, Universidad Nacional Autónoma de México*. (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002). 301.

los distintos ingresos del municipio, ya sea asignado constitucionalmente o por otros rubros; el ordenamiento jurídico municipal, la facultad de reglamentarse; el patrimonio del municipio, los bienes propios que forman parte de la hacienda municipal.

Y un elemento doctrinario, que es el fin máximo, es el teleológico en la búsqueda del bienestar general o común como deber del Estado.

3.3 Sistemas de gobierno municipal

La tendencia moderna de los Estados es la de lograr la descentralización de la administración pública, y una herramienta importante es a través de la autonomía, debido a que ha quedado obsoleta la teoría de una administración centralizada.

Entre los principales sistemas de gobierno municipal se encuentra:

- a. Sistema de democracia directa: En el cual se establece que el poder de decisión y gestión lo tienen los vecinos, quienes los ejercerán su derecho directamente reunidos en una asamblea o junta.

Esto también es conocido como cabildo abierto, mecanismo de participación regulado en el Código Municipal, pero que no es aplicado en la actualidad.

- b. Sistema de democracia representativa: Se encomienda a órganos colegiados representativos del poder de decisión, en la actualidad es el sistema que más se acomoda a la vida

y desarrollo de los municipios y da tecnicismo a los servicios públicos en las grandes poblaciones.

- c. Sistema democrático, colegial o sistema inglés: Este sistema establece que el pueblo delega su soberanía a los miembros del Concejo Municipal electos popularmente, quienes son los que ejercerán el gobierno por el plazo establecido en la ley.
- d. Sistema democrático de separación de poderes o sistema francés: Este sistema se distingue de los demás, por la diferenciación orgánica de las competencias.
- e. Sistema autoritario o alemán: En este sistema al igual que en el sistema alemán, se encuentra un predominio del órgano ejecutivo.

En Guatemala se afirma que hay un sistema de gobierno municipal de democracia representativa, debido a que sus órganos son designados a través del sufragio, en donde quedan representados todos los sectores de la población.

3.4 Organización administrativa municipal

Dentro de los elementos que integran el municipio, la organización municipal y el sistema de elección y nombramiento de sus máximos órganos es un tema de especial importancia, ya que en él se concreta un aspecto básico del sistema político representativo y del propio principio de la autonomía municipal.

La *Constitución Política de la República de Guatemala*, determina en su Artículo 254 cuales son los órganos que integran el municipio como

el Alcalde, los síndicos y los concejales, de lo cual hay que tomar en cuenta la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* para la designación del número que corresponde a cada Municipio. Por tanto en las leyes ordinarias se debe regular y atribuir funciones a estos órganos municipales y con su capacidad de auto-organización desarrollará el resto de la organización municipal.

3.4.1 Concejo municipal

Según el Código Municipal decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala: Es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tienen su sede en la cabecera de su circunscripción municipal. El Gobierno Municipal corresponde al Concejo Municipal. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley en la materia.

Guillermo Cabanellas lo define como: “Asamblea legislativa o reglamentadora, dentro del ámbito local, que dicta ordenanzas, resuelve dentro de su competencia y ejerce diversas funciones administrativas”.⁴⁵

Los Concejos Municipales son la máxima autoridad en el municipio a los cuales también se les conoce como Corporación Municipal o Ayuntamiento. Con lo que se afirma es un órgano colegiado o pluripersonal, con personalidad jurídica, encargada de la administración del municipio y con la directriz que solo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede

⁴⁵ Guillermo Cabanellas de Torres, *Diccionario Jurídico Elemental*, (Argentina: Editorial Heliasta, 2 001) 81.

hacerlo en forma individual. Por tanto es el único que cuenta con la facultad de deliberación y decisión de los negocios que se encuentran bajo su competencia.

En el Artículo 33 del *Código Municipal*, se establece: Gobierno del Municipio. Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio..., que fortalece el poder de decisión que ostenta este órgano municipal.

En las competencias atribuidas al Concejo Municipal se encuentran entre otras: ...k) Autorizar el proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio;... Y) La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio; y, z) Las demás competencias inherentes a la autonomía del municipio.

De igual forma el ordenamiento jurídico municipal ordena crear en la primera sesión anual, comisiones para el estudio y la emisión de dictámenes necesarios en los asuntos de su competencia; dentro de las comisiones, existe una en relación al tema de investigación como lo la de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales, además de tener la facultad de crear alguna otra de conformidad con las necesidades del municipio.

3.4.2 Alcalde

Etimológicamente proviene del árabe 'alcaldi' que significa 'el juez' o sea el funcionario que tenía atribuciones judiciales y

administrativas. Lo que se comprende como la persona designada para encargarse de la autoridad del gobierno inmediato.

El *Código Municipal* establece: Es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el concejo Municipal. Representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma...es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; miembro del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Consejo Municipal de Desarrollo.

Dentro de las atribuciones se encuentran la dirigir el Concejo municipal, y principalmente darle cumplimiento a las decisiones tomadas por ese ente colegiado.

El gobierno municipal debe reconocer respetar y promover de igual forma las alcaldías indígenas, cuando éstas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento.

3.4.3 Los concejales y síndicos

Cabanellas define al concejal como: “El individuo que forma parte del cuerpo administrativo o ayuntamiento de un municipio, o del concejo de algún pueblo, villa o ciudad”.⁴⁶ Y al síndico es el elegido por una comunidad o corporación para administrar sus intereses.

Los concejales y los síndicos son los miembros natos del concejo municipal junto con el alcalde, los primeros pueden sustituir

⁴⁶ Guillermo Cabanellas de Torres, *Diccionario Jurídico Elemental*, (Argentina: Editorial Heliasta, 2 001) 80.

al alcalde en el ejercicio de sus funciones y el segundo puede representar a la municipalidad en los juicios que se entablen en los organismos jurisdiccionales.

En el Artículo 54 del *Código Municipal*, se encuentran las atribuciones y deberes de los concejales y síndicos, dentro de las que se encuentran, el promover el control del órgano colegiado y ser miembros del mismo cuerpo colegiado.

3.4.4 Otros órganos municipales

La doctrina establece, que no puede ser uniforme la estructura administrativa de las municipalidades, debido a que cada una de ellas crea los órganos necesarios para un mejor desempeño en la prestación de servicios. Pero dentro de las que si se encuentran reguladas en el *Código Municipal*, está el juzgado de asuntos municipales, la policía municipal, dirección municipal de planificación, oficina municipal de la mujer y gerente municipal entre otros.

3.4.5 Las municipalidades y la política ambiental

La *Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos*, tiene dentro de sus elementos básicos de ejecución: A los miembros de la sociedad civil, representantes del órgano central, iniciativa privada y las municipalidades, como ente básico de la organización del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

El gobierno municipal, es uno de los responsables de analizar, dar seguimiento, ejecutar y coordinar las políticas

nacionales sobre manejo integrado de los desechos y residuos sólidos urbanos de conformidad con lo establecido en la *Constitución Política de la República de Guatemala*, en el Artículo 134; por lo que el Gobierno local debe aplicar el conjunto de procedimientos y estrategias que conforman el sistema de separación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de dichos residuos, cuya meta es promover el establecimiento de una gestión integral que sea ambientalmente compatible y económicamente viable para el municipio.

En el Artículo 97 del mismo cuerpo legal establece: Medio ambiente y equilibrio ecológico. El Estado y las municipalidades y los habitantes del territorio están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico.

Aunado a lo anterior, el Artículo 68 inciso a) del *Código Municipal* indica que dentro de sus competencias esta: Formular y coordinar políticas, planes y programas relativos a la recolección, tratamiento y disposición final de desechos y residuos sólidos hasta su disposición final. Siendo ambas disposiciones claras y precisas en cuanto a las responsabilidades del Gobierno Municipal en el manejo y disposición de residuos y desechos sólidos, en búsqueda del fin supremo del Estado.

3.5 Responsabilidad de los entes ejecutores por el daño al medio ambiente que se ocasiona con el incumplimiento a la política ambiental.

Los agentes públicos municipales que ejercen funciones dentro de la administración pública municipal, están sometidos a las diferentes clases de responsabilidades en que puedan incurrir los mismos. Hugo Calderón

considera que las responsabilidades pueden ser: “De tipo político y de tipo jurídico, en este último caso encontramos la responsabilidad de tipo civil, la responsabilidad de tipo penal y la responsabilidad de tipo administrativa”.⁴⁷

“Frente a un funcionario incurre en falta, la administración puede imponerle sanciones, que se regulan por normas jurídicas específicas. Es la responsabilidad disciplinaria.

Pero ciertos hechos tienen una trascendencia que excede el ámbito administrativo y alcanza al Derecho Penal. En estos casos cabe aplicar sanciones penales a los funcionarios responsables.

Puede también ocurrir que a consecuencia de la conducta indebida de un funcionario, se hayan originado daños a terceros o a la propia administración. En tales casos es posible que el funcionario tenga que responder patrimonialmente por los perjuicios causados.

Por último, ciertos funcionarios enfrentan una responsabilidad política. Esta alcanza a un grupo limitado de funcionarios, que se denominan corrientemente como gobernantes”.⁴⁸

Por lo que se establece que cada uno de los individuos o entes encargados de la protección por cada una de sus acciones u omisiones tienen responsabilidad, pero principalmente los entes ejecutores de la política, en virtud que son los encargados de dar el seguimiento hasta la disposición final de los residuos y desechos sólidos.

3.5.1 Responsabilidad de tipo político

Surge de las decisiones que toman los agentes públicos a los cuales les esta atribuida esta facultad, como el Presidente de la República, los ministros de Estado y los gobernadores departamentales. Esta responsabilidad se establece mediante el

⁴⁷ Calderón Morales, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 260.

⁴⁸ Enrique Sayagués Laso. *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I.* (Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria, 2 002) 322-323.

control parlamentario, juicio político o interpelación de ministros de Estado, así como podría ser la concurrencia de algunos otros agentes públicos ante el Congreso de la República por citación o invitación.

3.5.2 Responsabilidades de tipo jurídico

Esta responsabilidad a diferencia de la política se establece al momento en que un agente público infrinja normas legales o deja de cumplirlas, dentro de las cuales se encuentran las de tipo civil, penal y administrativa.

a. Responsabilidad de tipo civil

En el ejercicio de sus funciones por el mal cumplimiento de sus tareas, el agente público puede ser responsable patrimonialmente frente a los particulares y ante la propia administración.

Dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco se regula un procedimiento para la determinación de la responsabilidad, como lo es juicio sumario de responsabilidades, siendo el medio idóneo para la deducción de un acto administrativo que cause daños y perjuicios, y amerite una indemnización.

La *Constitución Política de la República de Guatemala* en su Artículo 155 establece: Responsabilidades por infracción a la ley. Cuando un dignatario, funcionario o trabajador del Estado, en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley en perjuicio de particulares, el Estado o la institución estatal a quien sirva, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que se causaren. La responsabilidad civil de los funcionarios y empleados público,

podrá deducirse mientras no se hubiere consumado la prescripción, cuyo término será de veinte años.

“Esta responsabilidad, dentro del marco del ordenamiento civil, constituye un instrumento idóneo para combatir o al menos restringir, las violaciones al ordenamiento jurídico ambiental. Su vinculación al ambiente deviene desde el momento que las personas cometen actos ilícitos en materia de Derecho Ambiental y, por tanto, tienen que responder civilmente de lo que hayan hecho, reparando el daño causado, o mediante la reposición a la situación anterior o, eventualmente y ante la imposibilidad de llegar a una solución, mediante la indemnización sustitutoria”.⁴⁹

Este tipo de responsabilidad de igual forma es muy importante, no solamente por la sanción sobre los daños y perjuicios causados en un momento determinado por daños ambientales, sino por la prevención colectiva que se da a los demás ciudadanos. Y de igual forma que dicha cantidad indemnizatoria sirva para regenerar lo dañado y seguir creando programas en bienestar del medio ambiente. Además de enfatizar la protección constitucional que se le da al tema ambiental.

b. Responsabilidad de tipo penal

Existe una serie de delitos y faltas contempladas en distintos cuerpos legales, los cuales pueden ser cometidos por cualquiera de los agentes públicos en el ejercicio de sus funciones. Cabe mencionar que también podría encuadrar su conducta en cualquier otro tipo penal contemplado en el *Código Penal*, de igual forma tendría que deducírsele su responsabilidad.

⁴⁹ Silvia Jaquenod de Zsogon, *Iniciación al Derecho Ambiental*, (Madrid, España: Editorial Dykinson, 1 996) 137.

De conformidad con la connotación de ser agente público el ordenamiento jurídico en algunos casos regula distintos lineamientos como: al ser cometidos por estos los considera como delitos especiales, algunos solo pueden ser cometidos por los agentes públicos y en otros casos considerándolo como agravante.

“Pero el derecho penal considera al funcionario no sólo para imponerle responsabilidades específicas, sino también para protegerlo en el ejercicio de sus funciones. Ello es necesario a causa de los interés generales cuya realización persigue el funcionario”.⁵⁰

De lo que se establece la existencia de algunos agentes que son protegidos por una garantía constitucional, como lo es el antejuicio o antes de un juicio, para precisar la posibilidad de existencia de un hecho delictivo, con excepción de los casos de delitos infraganti.

La responsabilidad criminal se extingue, en este caso, por el transcurso del doble del tiempo, señalado por la ley para la prescripción de la pena. El conjunto de normas penales que sancionan las conductas contrarias a la utilización racional de los recursos naturales, debe llevar intrínseca la condición formal de sancionar mediante penas tales comportamientos y fundamentalmente, los tipos penales deben ser correctos y funcionales a fin de lograr una justa y eficaz protección ambiental.

⁵⁰ Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I*, (Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria, 2 002) 337.

En cuanto a bien jurídico tutelado, cabe mencionar que lo vulnerado no es lo ecológico sino el ambiente, que es el soporte de las actividades humanas. Y al hablar de ilícito ambiental se hace referencia a: Hecho antijurídico, previsto en el derecho positivo, lesivo del derecho al ambiente.

De igual forma que en el derecho penal, se califican las acciones y omisiones realizadas, cambiándose únicamente el bien jurídico tutelado por el Estado, como lo es el derecho al medio ambiente.

c. Responsabilidad de tipo administrativa

Este tipo de responsabilidades se origina del ejercicio de la competencia administrativa, es decir en ejercicio de las facultades legales. Debido a que la administración tiene la obligación de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios a su cargo. Pero para lograrlo es necesario exigir a los agentes públicos el estricto cumplimiento de sus deberes y eventualmente sancionar a quienes cometen faltas. La responsabilidad administrativa se origina del cumplimiento de las funciones del cargo, del abuso y la desviación de poder, en consecuencia por la falta de cumplimiento de las competencias en la forma que establece el ordenamiento jurídico. Si el incumplimiento es motivo de desorden dentro del órgano o entidad administrativa, (negligencia, ausencias, retrasos, faltas a la moral o a la higiene, realizar colectas, no tramitar los expedientes dentro de los plazos legales, impericia, etc.), el agente público superior, en cumplimiento de su potestad de control y sanción, puede aplicar medidas correctivas al implicado, previa audiencia para que se defienda.

Las sanciones a los agentes públicos se encuentran reguladas en las distintas leyes del servicio civil, las cuales van desde amonestaciones verbales, públicas y escritas, hasta llegar al despido con justa causa.

De igual forma los ciudadanos pueden infringir normas de tipo administrativo, dentro del cual se comprende que solamente la administración pública sancionará a aquellas personas que violenten estas normas.

En la doctrina sobre la potestad de sanción se presentan cuatro características importantes como lo son:

“1. Sanciones disciplinarias: Se aplican a todas aquellas personas que se encuentran vinculadas en una relación especial con la administración, por infracciones cometidas a la disciplina interna. 2. Sanciones de policía: Se aplican a los usuarios del dominio público. 3. Sanciones rescisorias de actos administrativos favorables: tienen lugar cuando la administración deja sin efecto, de forma temporal o definitiva, un acto administrativo favorable al sancionado, como consecuencia directa de una conducta ilegal de éste. 4. Sanciones tributarias: Mediante estas sanciones la administración autoprotege su derecho a percibir los tributos debidos por los administrados”.⁵¹

Dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco también se encuentra el Acuerdo Gubernativo número 431-2007 del Presidente de la República, en ejercicio de potestad cuasi-legisladora, reglamentando la evaluación, control y seguimiento ambiental, que contiene los lineamientos, estructura y

⁵¹ Silvia Jaquenod de Zsogon, *Iniciación al Derecho Ambiental.*, (Madrid, España: Editorial Dykinson, 1 996).

procedimientos necesarios para propiciar el desarrollo sostenible del país en el tema ambiental, para poder medir el impacto ambiental de actividades obras, industrias o proyectos y orientarlo al desarrollo en armonía del medio ambiente y los recursos naturales.

Y el ente con las competencias para la aplicación del Acuerdo es el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, a través de la Dirección General de Gestión Ambiental y la Dirección General de Coordinación Nacional y sus respectivas delegaciones departamentales. Encontrándose dentro de las sanciones estipuladas en el título IX, de los Artículos 85 al 95 del Reglamento en mención, encontrándose las siguientes: Advertencia, cuando alguna de las condiciones ambientales establecida en la evaluación o plan no se haya mantenido o se hubiere modificado. Tiempo determinado para la corrección de factores que deterioren el ambiente en búsqueda de alternativas viables, siempre que no constituyan violación a los compromisos adquiridos. Suspensión la que podrá ser definitiva o temporal según la gravedad del proyecto, obra, industria o actividad. Esto no excluye que el Ministerio pueda aplicar una o varias sanciones dependiendo la gravedad del daño ambiental. Y también se encuentra la modificación o demolición de construcciones, cuando no se hubiere tenido la aprobación del instrumento de evaluación ambiental.

Se encuentra la sanción económica o multa a los responsables de proyectos, obra, industria o actividad cuando, se omitiere estudios de impacto ambiental o de los instrumentos de evaluación ambiental que correspondan, cuando se realicen actividades no autorizadas, cuando se verifique el incumplimiento

de compromisos ambientales o cuando se haya causado efectos adversos en el medio ambiente y que sean de difícil control, revisión o manejo del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. La cuantía será por unidades equivalentes a cien quetzales cada una.

Las sanciones antes mencionadas no eximen que se impongan otras contenidas en otras leyes o reglamentos o por el pago de daños y perjuicios en caso de la responsabilidad civil.

CAPÍTULO 4

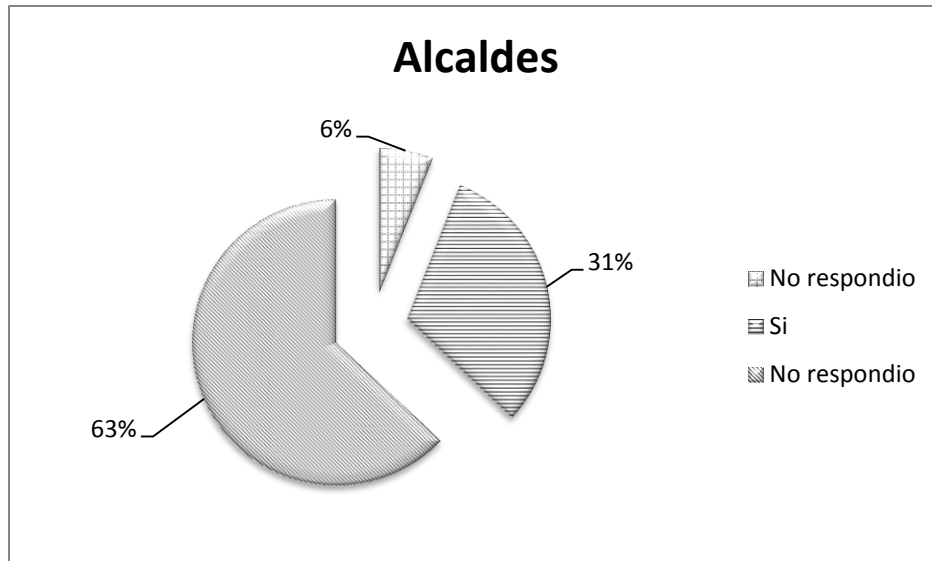
INCUMPLIMIENTO A LA POLÍTICA NACIONAL PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS

4.1 Trabajo de Campo Análisis y presentación de resultados

Durante el desarrollo de la investigación de campo, se practicaron encuestas a distintos grupos de personas, como parte de la sociedad guatemalteca, quienes resultan involucrados en las políticas estatales que se adopten en materia ambiental siendo éstas: los alcaldes municipales de Alta Verapaz y los miembros de la sociedad civil de Alta Verapaz, conformados por diversos sectores como: Gobernador, entidades públicas, pueblos indígenas, cooperativas, asociaciones, etc. Se encuestó a dieciséis alcaldes y en cuanto a la sociedad civil, se tomó una muestra de quince personas, quienes intervienen en el Consejo Departamental de Desarrollo. Al analizar se hace una relación entre ambas gráficas para la obtención de datos confrontados desde ambos puntos de vista.

GRÁFICA N° 1

¿CONOCE EL ACUERDO GUBERNATIVO SOBRE POLÍTICA NACIONAL PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS?



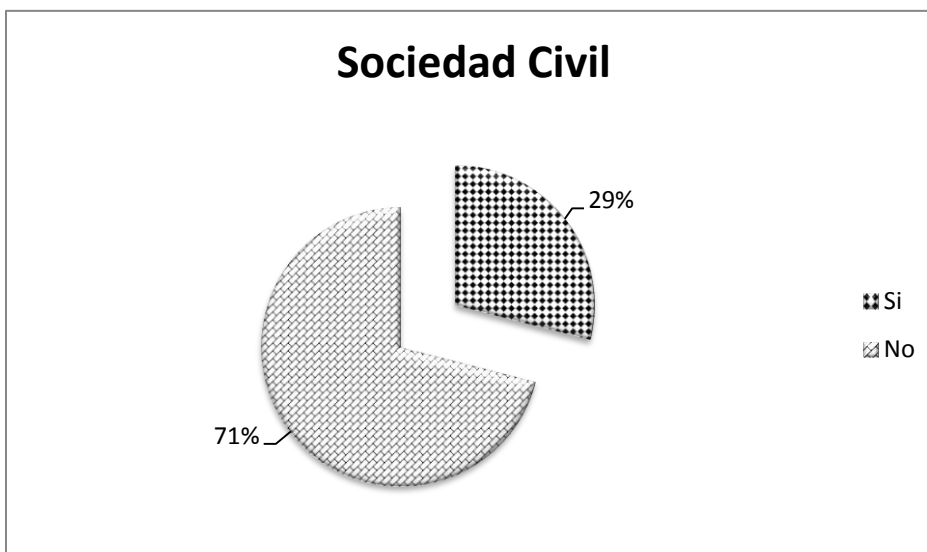
Fuente: Investigación de campo. Año 2013.

El 31% de los alcaldes encuestados respondió Sí, el 63% No y el 6% no respondió.

De la anterior pregunta, se desprende que existe desconocimiento, en más de dos terceras partes, sobre la regulación legal de la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, principalmente por los entes ejecutores. Si se toma en cuenta que las municipalidades son los entes ejecutores, y que éstos desconocen el marco legal, genera gran preocupación, pues ¿Cómo se puede afirmar que éstos ejecutan y cumplen esa política si desconocen su regulación? Además y como lo establece el Código Municipal, el Alcalde es el encargado de administrar y ejecutar las decisiones tomadas por el Concejo Municipal.

GRÁFICA N° 2

¿CONOCE EL ACUERDO GUBERNATIVO SOBRE POLÍTICA NACIONAL PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS?



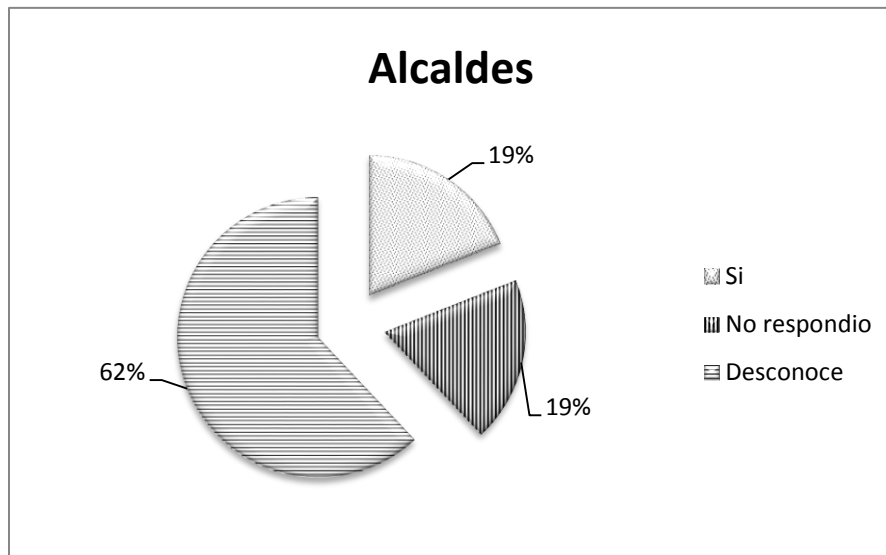
Fuente: Investigación de campo. Año 2013.

También la sociedad civil, desconoce la política en un 71% , resultados que son alarmantes si se toma en consideración que los miembros de la sociedad civil, deberían ser los que fiscalizan la actuación de los entes ejecutores que también desconocen ese marco legal. De igual forma se establece que desconocen sus derechos y obligaciones como vecinos de un municipio, lo que da como resultado una indefensión total en el tema del tratamiento y disposición de residuos y desechos sólidos.

Por lo que se denota el desconocimiento casi total de los entes activos y pasivos, en el manejo integral de los residuos y desechos sólidos, y por ende la apatía del gobierno municipal en su cumplimiento y de los vecinos en exigir el cumplimiento del mismo, en pro de un ambiente sano en el municipio de Cobán, Alta Verapaz.

GRÁFICA N° 3

¿CONSIDERA QUE DEL 20 % ASIGNADO PARA EL ÁREA DE INVERSIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y QUE SE REGULA EN EL REGLAMENTO INTERNO DEL (CODEDEAV) FONDOS QUE PROVIENEN DEL IVA PAZ, ES APLICADO CORRECTAMENTE PARA EL TRATAMIENTO DE DESECHOS SÓLIDOS?

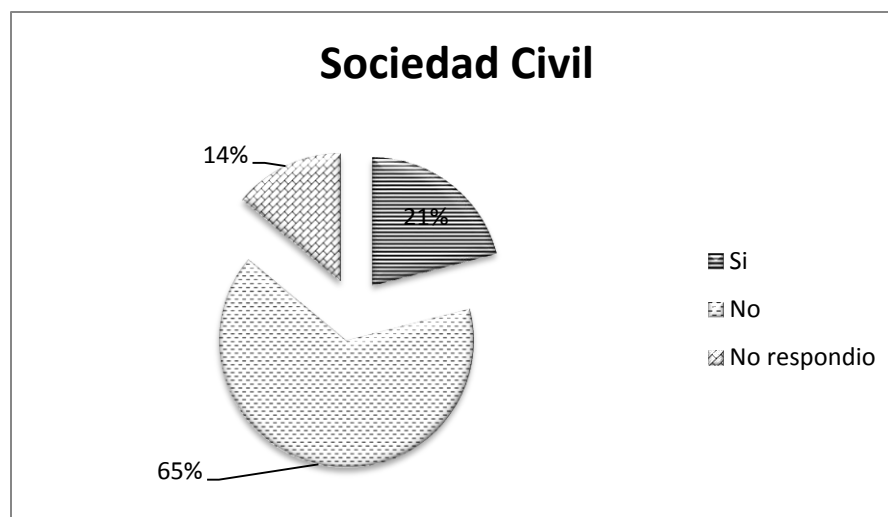


Fuente: Investigación de campo. Año 2013.

A la interrogante anterior los Alcaldes respondieron en solo un 19% que si estaba bien aplicado, el otro 19% no respondió y el 62% restante manifestó que desconoce dicho tema. Situación que es muy lógica en virtud que si desconocen las políticas no les interesa el cumplimiento de la inversión en el medio ambiente, por lo que no es aplicado correctamente para el tratamiento de desechos sólidos, en concordancia con la política. Esto refleja que existe incumplimiento a la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, y esto es en gran parte responsabilidad de los entes ejecutores (municipalidades) en el departamento de Alta Verapaz, pues no es posible hablar de cumplimiento de dicha política, si los fondos que se asignan no son aplicados correctamente para el tratamiento de los desechos sólidos.

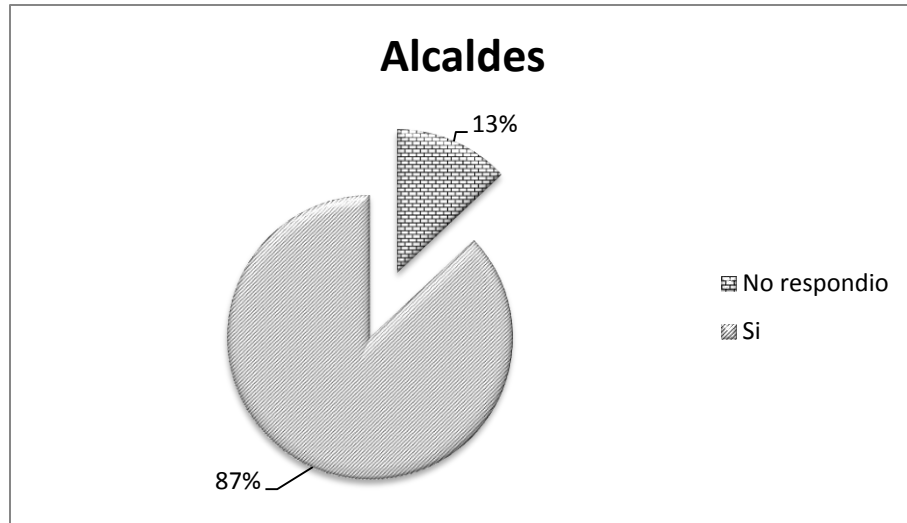
GRÁFICA N° 4

¿CONSIDERA QUE DEL 20 % ASIGNADO PARA EL ÁREA DE INVERSIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y QUE SE REGULA EN EL REGLAMENTO INTERNO DEL (CODEDEAV) FONDOS QUE PROVIENEN DEL IVA PAZ, ES APLICADO CORRECTAMENTE PARA EL TRATAMIENTO DE DESECHOS SÓLIDOS?



Fuente: Investigación de campo. Año 2013.

A la misma pregunta los miembros de sociedad civil respondieron en un 21%, que si es aplicado correctamente. Siendo una minoría notoria, interpretándose que el porcentaje designado para ese rubro no ha sido utilizado de una forma idónea y de igual forma no se ha exigido a los entes ejecutores para el cumplimiento del mismo. Lo cual debería ser de más interés de la sociedad civil en virtud que son los impuestos pagados por los vecinos, los que se deberían de invertir en proyectos que mejoren el medio ambiente. Por lo que no se ha estado invirtiendo el porcentaje establecido en el reglamento del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz, en el tratamiento de desechos y residuos sólidos, por desconocimiento de los distintos entes y por no existir un mecanismo que obligue a los entes ejecutores a su cumplimiento.

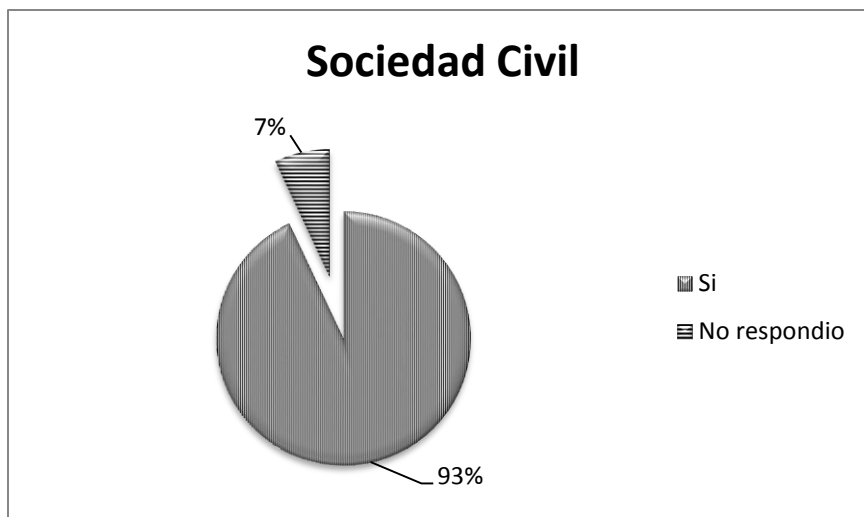
GRÁFICA Nº 5**¿EL MANEJO INADECUADO DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS, PROVOCA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL?**

Fuente: Investigación de campo. Año 2013.

A la presente pregunta los Alcaldes respondieron en un 87 % que el manejo inadecuado sí causa contaminación, por lo que es importante de analizar que no únicamente nos referimos al hecho de subir la basura al camión recolector sino establecer el manejo desde la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos y desechos sólidos, de forma integral y no separando cada uno de ellos. Y en el caso particular de Cobán, es claro y evidente que no se cumple con dicha normativa. En virtud que es un procedimiento legalmente establecido que garantiza la protección del medio ambiente sano como derecho humano.

GRÁFICA N° 6

¿EL MANEJO INADECUADO DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS, PROVOCA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL?



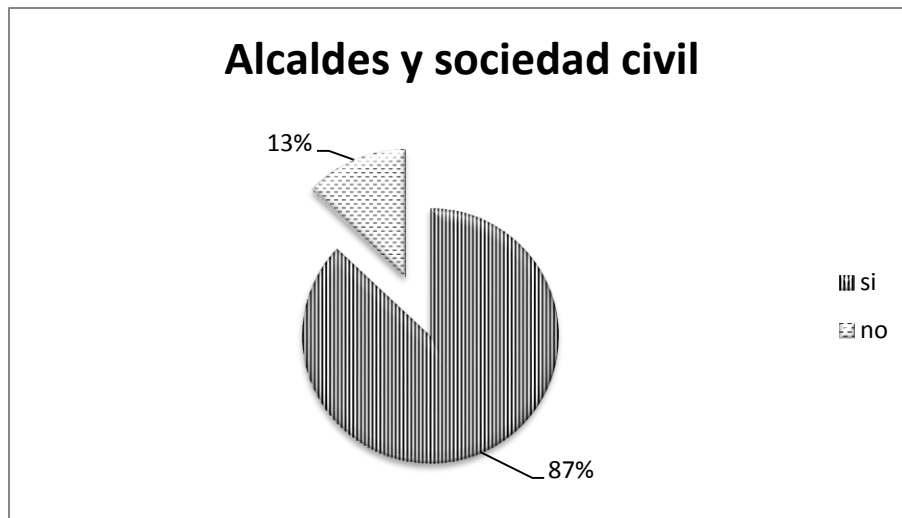
Fuente: Investigación de campo. Año 2013.

La sociedad civil casi en su totalidad considera que si tiene repercusiones y consecuencias negativas el no tratar de una forma adecuada los desechos y residuos sólidos.

Los anteriores datos reflejan que gran parte de los encuestados (alcaldes municipales y miembros de la sociedad civil) están conscientes que el manejo inadecuado de los residuos y desechos sólidos, provoca contaminación ambiental. De ahí la importancia de promover el adecuado cumplimiento de la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, por gran parte de los entes ejecutores (municipalidades) en el departamento de Alta Verapaz, ya que ello reducirá los niveles de contaminación, en consecuencia, repercutirá en una buena calidad de vida para los habitantes del departamento.

GRÁFICA N° 7

¿CONSIDERA QUE EL MANEJO ADECUADO DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS, DEBE INCLUIR LA SEPARACIÓN, RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS MISMOS COMO LO DISPONE LA POLÍTICA NACIONAL?

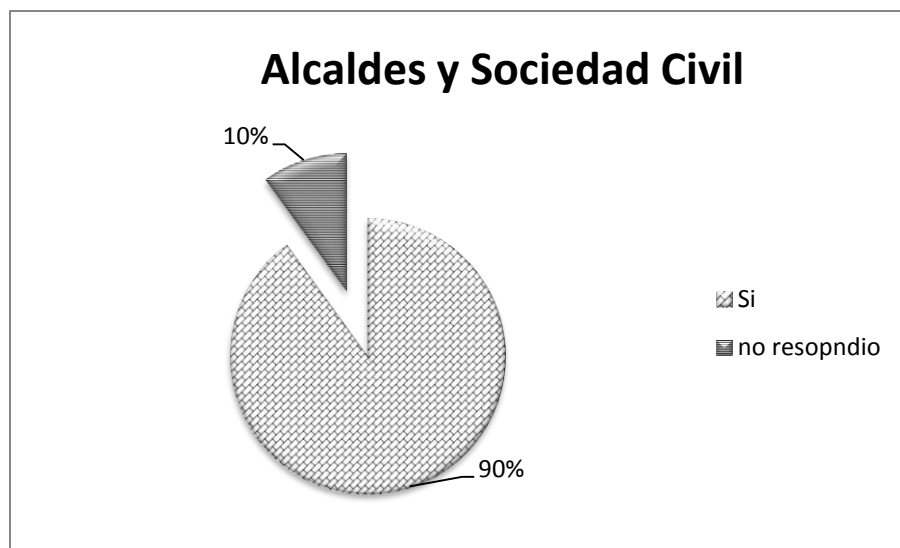


Fuente: Investigación de campo. Año 2013.

A la presente interrogante los Alcaldes y miembros de sociedad civil en un 87% contestaron que si es necesario implementar todo el procedimiento, y se observó que están conscientes que el manejo adecuado de los residuos y desechos sólidos, debe incluir la separación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los mismos, como un manejo integral e importante para desarrollar el procedimiento de una forma eficiente; por lo que tácitamente aceptan que el manejo de los residuos y desechos sólidos no solo se limita a su disposición final, lo cual es entendible, ya que la disposición final de los mismos debe darse como última alternativa, pues existen otras alternativas como el reciclaje y reutilización, que coadyuvan a disminuir los niveles de residuos y desechos sólidos, y que por ende tendrán un menor impacto ambiental dentro del municipio de Cobán Alta Verapaz.

GRÁFICA N° 8

¿ ES NECESARIO QUE CADA MUNICIPALIDAD ELABORE UN PLAN INTEGRAL PARA EL MANEJO DE RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS, SUSTENTADO EN LA POLÍTICA NACIONAL?

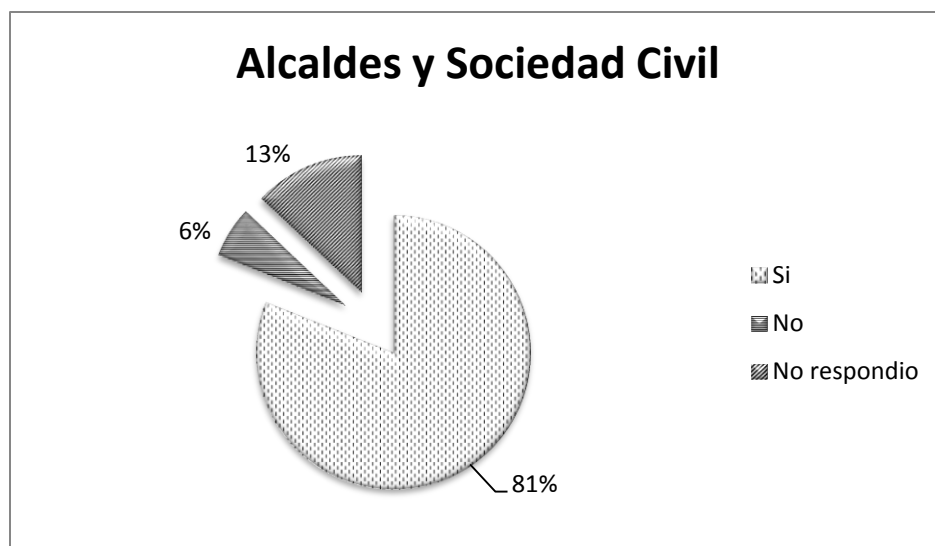


Fuente: Investigación de campo. Año 2013.

A la interrogante de la gráfica número ocho los Alcaldes y Miembros de Sociedad Civil respondieron en un noventa por ciento que es necesario que cada municipalidad elabore un plan integral para el manejo de residuos y desechos sólidos, sustentado en la política nacional. Es importante señalar que en este caso, los sectores involucrados reconocen que la planificación, en materia ambiental, es muy importante para la aplicación de la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, y es necesario señalar que la planificación es importante para establecer los objetivos, los recursos que se poseen (físicos, humanos, financieros), las actividades a implementar, el tiempo para su realización, y la evaluación sobre los objetivos que se alcanzaron. Es ampliamente sabido que la base del éxito de una actividad humana es la planificación, y en materia de Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos no es la excepción.

GRÁFICA N° 9

¿CONSIDERA QUE ES NECESARIO QUE SE ESTABLEZCA EN EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO DE ALTA VERAPAZ (CODEDEAV), LA OBLIGATORIEDAD DE LA PRESENTACIÓN DE ESE PLAN COMO REQUISITO PARA LA APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN ANUAL DE CADA MUNICIPALIDAD?



Fuente: Investigación de campo. Año 2013.

Al cuestionamiento anterior la mayoría de encuestados respondió que es necesario que se establezca en el Reglamento Interno del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz (CODEDEAV), la obligatoriedad de la presentación de ese plan como requisito para la aprobación de los proyectos de inversión anual de cada municipalidad. Esto refleja la necesidad de modificar dicho reglamento para la implementación obligatoria de dicho plan. Lógicamente ese plan debe prever el manejo integral de los desechos sólidos, el cual abarca su separación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final. Dicha modificación tendría consecuencias positivas para el cumplimiento de la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, por gran parte de los entes ejecutores (municipalidades) en el departamento de Alta Verapaz, ya

que se obligaría a las Municipalidades a tener una organización adecuada para la implementación de dicha política, pues de lo contrario no podrían recibir los fondos provenientes del IVA PAZ; se obligaría a las Municipalidades a tener un plan para el manejo integral de los residuos y desechos sólidos; y principalmente, los entes ejecutores se preocuparían en cumplir con la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, lo cual daría cumplimiento al mandato constitucional de proteger el medio ambiente (*Artículo 97 Constitución Política de la República de Guatemala*).

4.2 Existencia del Incumplimiento

Como resultado del trabajo de campo realizado en dos mil trece, en la reunión mensual del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz, a los señores alcaldes de los municipios del departamento de Alta Verapaz y representantes de la sociedad civil; se comprueba el incumplimiento a la Política Nacional, por parte de los entes ejecutores para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos; al arrojar los indicadores los siguientes datos: Desconocen del Acuerdo Gubernativo sobre Política Nacional para el Manejo Integral de los residuos y Desechos Sólidos, al establecerse la falta de asesoramiento por parte de la Comisión Nacional para el Manejo de los Desechos Sólidos (CONADES). Además consideran que el 20% asignado al área de inversión que se regula en el Reglamento Interno del Consejo de Desarrollo de Alta Verapaz (CODEDEAV), no es aplicado correcta y efectivamente al tratamiento de desechos sólidos en cada uno de los municipios.

Otros aspectos importantes que resaltar es que el 87% de los alcaldes encuestados (según grafica número 7) consideran, que se debe incluir al manejo de residuos y desechos sólidos la separación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final, como procedimiento idóneo en la

búsqueda del bienestar común y la protección del ambiente. Así también se considera que las municipalidades, deben en ejercicio a sus facultades y potestades constitucionales, elaborar un Plan Integral para el Manejo de Residuos y Desechos Sólidos, sustentado en la Política Nacional que rige a nivel nacional.

Y de igual forma es importante el regular dentro del Reglamento Interno del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz (CODEDEAV) la obligación de presentar un plan de manejo de los Residuos y Desechos Sólidos, como requisito para la aprobación de los proyectos de inversión anual.

Los representantes de la sociedad civil indican tener desconocimiento del Acuerdo Gubernativo sobre Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos y que las municipalidades no ha implementado estrategias para hacer efectivo el sistema de separación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos y desechos sólidos, como obligación mínima en concordancia con la política nacional.

Los representantes de sociedad civil indican que sería correcto que cada una de las municipalidades elaboren un plan integral para el manejo de residuos y desechos sólidos, de la misma manera el Reglamento Interno del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz (CODEDEAV), donde se regule la obligatoriedad de que cada municipalidad elabore el mencionado plan, como requisito previo para la aprobación de los proyectos de inversión anual de cada municipalidad.

La búsqueda de la comprensión de que la protección y preservación del medio ambiente es un deber de todos los ciudadanos, y su vulneración constituye una violación a los derechos humanos. Por lo que existen algunas

causas obtenidas a través del trabajo de campo realizado en la presente investigación, como son las siguientes:

La existencia de una variedad de leyes, códigos y reglamentos dan como resultado, que la aplicación de las mismas sea difícil de ejecutar por parte de los entes ejecutores y por lo cual de igual forma se complica tener un mejor control de los residuos y desechos sólidos que produce la población en general y así poder darles el tratamiento idóneo en búsqueda de la protección del medio ambiente en los municipios.

A los ciudadanos les es difícil pedir su aplicación, por el desconocimiento de las mismas y por la poca difusión e importancia que le prestan tanto el gobierno central y el gobierno municipal, como entes ejecutores del reglamento de evaluación, control y seguimiento ambiental.

El desconocimiento de la normativa jurídica vigente referente a los desechos y residuos sólidos, por parte de las autoridades municipales, ha causado que este problema crezca en forma desproporcionada, debido que las mismas no se conocen y por consecuencia no se aplican de manera adecuada.

La dispersión en una serie de leyes, reglamentos, códigos, hace difícil la aplicación de los mismos, lo ideal sería codificar en un solo cuerpo jurídico todas las normas relacionadas al tema para darles una aplicación adecuada.

La contaminación es una manera de terminar con el planeta, ya sea de forma directa o indirecta, teniendo conocimiento o ignorando sus efectos, de cualquier forma el hombre y en el presente tema los vecinos son los mayores contaminantes, en cuanto a sus actividades pasivas o activas. La falta de conocimiento de los agentes contaminante, la legislación ambiental y

la falta de interés son tres razones principales por las cuales se agrava la contaminación ambiental, lo que trae aparejado efectos como los siguientes: La contaminación ambiental, conlleva a la proliferación de plagas de moscas y otros insectos que al tener contacto con seres humanos y animales, causan epidemias, que conlleva al deterioro de la salud de la población, enfermedades y gastos económicos, lo que se podría evitar con un tratamiento adecuado a los desechos sólidos en el marco de las competencias de los gobiernos municipales y la búsqueda de sus fines establecidos constitucionalmente.

De conformidad con el instrumento de investigación utilizado en la presente investigación, se denota que el mal manejo de los desechos sólidos ha causado un gran menoscabo tanto en la salud de los diferentes grupos etarios, como en el medio ambiente, en lo que es el aire, agua, los cuales se encuentran contaminados, provocando el deterioro tanto en los vecinos de las comunidades como en los distintos tipos de ambientes relacionados con los mismos.

Del mismo instrumento se determina que la degradación ambiental ha causado serios daños, en la fauna y la flora, debido que hay varias especies en peligro de extinción, debido al mal manejo de los desechos sólidos, los cuales tienen alcances inimaginables, causando serios daños a las capas más profundas del suelo, provocando con ello que la producción vegetal baje de calidad, así mismo la aparición de plagas que han causado serias pérdidas en las cosechas de granos básicos y legumbres; como consecuencia, ha causado la reducción de distintas especies en el planeta, tales como el jaguar, caimán, pelicano, los loros, el quetzal y otros animales que se encuentran en peligro de extinción

4.3 Propuestas para hacer efectivo el cumplimiento de la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos

1. La propuesta de reforma al Artículo 36 del Reglamento Interno del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz, es la siguiente:

La reforma que se propone es del Artículo 36 del Reglamento, que se refiere áreas de inversión, en este caso al área de inversión del medio ambiente, para el tratamiento de desechos sólidos. La reforma debe contener por lo menos lo siguiente: Cada municipalidad deberá presentar anualmente, un plan de manejo de desechos sólidos que contenga; la separación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos y desechos sólidos, de conformidad a la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, requisito sin el cual no podrá otorgársele el porcentaje asignado para esa área de inversión. Siendo necesaria la obligatoriedad del mismo, en búsqueda de que los gobiernos municipales implementen estas políticas en sus localidades, de los cuales puedan beneficiarse las futuras generaciones

La propuesta en concreto es la siguiente:

EL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO DE ALTA VERAPAZ-CODEDEAV-

CONSIDERANDO

Que el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural de Alta Verapaz, con el propósito de Normar internamente el funcionamiento del Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz, aprobó en sesión extraordinaria el 23 de febrero de 2011, su Reglamento Interno.

CONSIDERANDO

Con el objeto de dar seguimiento a la ejecución de proyectos de desarrollo del departamento, contemplados en el capítulo IV del Reglamento, y cumplir con lo establecido en el Acuerdo Gubernativo sobre Política Nacional para el Manejo

Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, Acuerdo 111-2005 de la Presidencia de la República de Guatemala.

POR TANTO

En el ejercicio de las atribuciones que otorgan los artículos 224 y 228 de la Constitución Política de la República de Guatemala; Artículos 8 y 10 literal “e” de la Ley de Concejos de Desarrollo Urbano y Rural, decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

RESUELVE

Aprobar la siguiente

REFORMA AL REGLAMENTO INTERNO DEL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO DE ALTA VERAPAZ

CAPITULO IV

Artículo: 1. Se reforma el artículo 36. Áreas de Inversión. Con el propósito de orientar la inversión, las propuestas deberán contemplar de manera integral cada una de sus diferentes áreas de inversión, así.

No.	Áreas de inversión	Porcentaje %	Entidad proponente de proyectos
1	Salud	15	Municipalidades y sociedad civil.
2	Agua	20	
3	Medio ambiente	20	
4	Educación	15	
5	Transporte	30	

La unidad Técnica Departamental conocerá y proporcionara su aval técnico a proyectos que utilicen más del porcentaje determinado en cada área.

Los tipos de proyectos a considerar en cada área de inversión, son los siguientes:

- 1) SALUD: Construcción, ampliación o mejoramiento de Centros de convergencia, puestos y centros de salud, hogar materno infantil, centro de atención integral materno infantil (CAIMI), centro de recuperación nutricional, guarderías infantiles, hospitales, centros de tratamiento de VIH/SIDA y otros afines.
- 2) AGUA: Construcción ampliación o mejoramiento de sistemas de agua potable, tanques de almacenamiento, depósitos de agua, perforación y equipamiento de pozo y otros afines.
- 3) MEDIO AMBIENTE: Construcción y ampliación de red de drenaje y alcantarillado con sistemas de tratamiento de aguas residuales y tratamiento de desechos sólidos, letrinas y otros afines.
- 4) EDUCACIÓN: Construcción, reparación, ampliación, mejoramiento y reconstrucción de escuelas, institutos, bibliotecas, laboratorios y otros similares.
- 5) TRANSPORTE: Construcción, ampliación o mejoramiento de caminos peatonales y vehiculares; puentes colgantes, peatonales y vehiculares y otros afines.

En el área de inversión de medio ambiente cada municipalidad deberá presentar anualmente, el plan de manejo de desechos sólidos que contenga; la separación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos y desechos sólidos, de conformidad a la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, requisito sin el cual no podrá otorgársele el porcentaje destinado a esta área.

En cualquier caso, es indispensable el aporte de la comunidad beneficiaria, el que podrá proporcionarse en dinero, materiales, terreno, mano de obra no calificada, instalaciones u otros insumos o servicios. En el caso de la mano de

obra calificada y no calificada contratada, esta debe ser remunerada por la empresa constructora o unidad ejecutora, respetando el salario mínimo vigente.

Artículo 2. La presente reforma entrará en vigencia después de ser aprobada a través de mayoría simple, por el CODEDEAV, cuyos miembros quedan debidamente notificados del mismo.

Cobán, Alta Verapaz.

CONCLUSIONES

1. Los alcaldes de los municipios de Alta Verapaz y los miembros de la sociedad civil desconocen la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, por lo cual no se informa y promueve la aplicación de los planes para el tratamiento y disposición final de los residuos y desechos sólidos, dentro de los vecinos de los municipios y de igual forma no se involucra a la iniciativa privada.
2. Existen las bases a través de la Política Nacional para el Tratamiento de Residuos y Desechos Sólidos, las cuales no son aplicadas ni desarrollados a través de procedimiento propios creados por los entes ejecutores como son las municipalidades y las facultades constitucionales que les son otorgadas como lo es la Autonomía Municipal.

RECOMENDACIONES

1. Realizar una difusión y socialización de la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos a alcaldes y vecinos de los municipios, para su sensibilización.
2. Exigir la aplicación y desarrollo de los entes ejecutores sobre los procedimientos idóneos al momento de tratar los residuos y desechos sólidos de sus municipios.
3. Reformar el reglamento del Consejo de Desarrollo Departamental, en el sentido de obligar a las municipalidades a presentar un plan que contenga las actividades a seguir en la separación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos y desechos sólidos, con base en la política nacional.
4. Crear estrategias claras y precisas por parte de las autoridades municipales, con el objetivo de informar y educar a los vecinos de los municipios en el tratamiento y disposición final de los residuos y desechos sólidos, de igual forma lograr el involucramiento de la iniciativa privada dentro del mismo.
5. Involucrar al Ministerio de Educación para que coadyuve con la implementación del tema del manejo integral de desechos y residuos sólidos, introduciéndolo en los cursos afines el tema en mención.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Rojas, Grethel y Alejandro Iza. *Derecho ambiental en Centroamérica*. San José, Costa Rica: Unión Internacional para la conservación de la Naturaleza, 2 005.
- Asamblea Nacional Constituyente -ANC-. *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: Editorial Phoenix, 2 011.
- Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional –ASDI- y Cooperación Técnica Alemana -GTZ-. *El A, B, C del gobierno municipal, el gobierno municipal*. Guatemala: ASDI, 2 004.
- . *El A, B, C del gobierno municipal: participación ciudadana*. Guatemala: ASDI, 2 004.
- Ballbé, Manuel y Marta Franch. *Manual de derecho administrativo*. Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona, s/f.
- Cabanellas de Torres, Guillermo. *Diccionario jurídico elemental*. Argentina: Editorial Heliasta, 2 001.
- Calderón Maldonado, Hugo Haroldo. *Teoría general de derecho administrativo*. Guatemala: Servicios diversos MR., 2 011.
- Castillo González, Jorge Mario. *Derecho administrativo*. Guatemala: Editorial impresiones gráficas, 2 011.
- Congreso de la República de Guatemala. *Código municipal (Decreto 12-2 002)*. Guatemala: Librería Jurídica, 2 011.
- . *Ley de probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos (Decreto 89-2002)*. Guatemala: Librería Jurídica, 2 011.
- . *Ley del organismo judicial (Decreto 2- 89)*. Guatemala: Librería Jurídica, 2 011.

----- *Ley del servicio civil (Decreto 1748)*. Guatemala: Librería Jurídica, 2 011.

----- *Ley del servicio municipal (Decreto 1-87)*. Guatemala: Librería Jurídica, 2 011.

----- *Código penal (Decreto 17-73)*. Guatemala: Ediciones Mayte, 2 012.

Chacón Corado, Mauro Roderico. *Constitución Política de la República de Guatemala con notas de jurisprudencia*. Guatemala: Magna Terra Editores, 2 012.

De León Velasco, Héctor Aníbal. Et. Al. *Manual de derecho penal Guatemalteco*. Guatemala: Artemis Edinter, 2 001.

Jaquenod de Zsogon, Silvia. *Iniciación al derecho ambiental*. Madrid, España: Editorial Dykinson, 1 996.

López Sela, Pedro Luis y Alejandro Ferro Negrete. *Derecho ambiental*. México: Lure Editores, 2 006.

Lorenzetti, Ricardo Luis. *Teoría del derecho ambiental*. México: Editorial Porrúa, 2 008.

Meza Duarte, Eric. *Manual de Derecho Administrativo*. Guatemala: Serviprensa, 2 004.

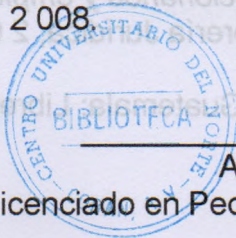
Quisbert, Ermo. *Los derechos fundamentales*. Bolivia: Centro de estudios de derecho, 2 010.

Sánchez Gómez, Narciso. *Derecho ambiental*. México: Editorial Porrúa, 2 004.

Sayagués Laso, Enrique. *Tratado de derecho administrativo*. Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria, 2 002.

Universidad Rafael Landívar -URL-. *Monografía de derecho ambiental*. Guatemala: Magna Terra Editores, 2 012.

Valls, Mario Francisco. *Derecho ambiental*. Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot, 2 008.



Vº.Bº

Adán García Véliz

Licenciado en Pedagogía e Investigación Educativa
Bibliotecario



ANEXO



ENCUESTA DIRIGIDA A LOS SEÑORES ALCALDES DE LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE ALTA VERAPAZ.

Universidad de San Carlos de Guatemala.
Carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario.
Centro Universitario del Norte (CUNOR).
Cobán, Alta Verapaz. 27/09/2013.

INSTRUCCIONES: Con motivo de la elaboración de la investigación “El incumplimiento a la Política Nacional Para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, por los Entes Ejecutores en Alta Verapaz”. Sírvase colaborar respondiendo las preguntas que se le presentan a continuación, marcando con una x la respuesta de su elección.

1.- ¿CONOCE EL ACUERDO GUBERNATIVO SOBRE POLÍTICA NACIONAL PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS?.

SÍ

NO

2.- ¿CONSIDERA QUE DEL 20 % ASIGNADO PARA EL ÁREA DE INVERSIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y QUE SE REGULA EN EL REGLAMENTO INTERNO DEL (CODEDEAV) FONDOS QUE PROVIENEN DEL IVA PAZ, ES APLICADO CORRECTAMENTE PARA EL TRATAMIENTO DE DESECHOS SÓLIDOS?.

SÍ

NO

3.- ¿EL MANEJO INADECUADO DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS, PROVOCA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL?

SÍ

NO

4.- ¿CONSIDERA QUE EL MANEJO ADECUADO DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS, DEBE INCLUIR LA SEPARACIÓN, RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS MISMOS COMO LO DISPONE LA POLÍTICA NACIONAL?.

SÍ

NO

5.- ¿ES NECESARIO QUE CADA MUNICIPALIDAD ELABORE UN PLAN INTEGRAL PARA EL MANEJO DE RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS, SUSTENTADO EN LA POLÍTICA NACIONAL?.

SÍ

NO

6.- ¿CONSIDERA QUE ES NECESARIO QUE SE ESTABLEZCA EN EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO DE ALTA VERAPAZ (CODEDEAV), LA OBLIGATORIEDAD DE LA PRESENTACIÓN DE ESE PLAN COMO

REQUISITO PARA LA APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN ANUAL DE
CADA MUNICIPALIDAD?

SÍ

NO



ENCUESTA DIRIGIDA A LOS SEÑORES REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y ENTIDADES PÚBLICAS DEL DEPARTAMENTO DE ALTA VERAPAZ.

Universidad de San Carlos de Guatemala.
Carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario.
Centro Universitario del Norte (CUNOR).
Cobán, Alta Verapaz. 27/09/2013.

INSTRUCCIONES: Con motivo de la elaboración de la investigación “El incumplimiento a la Política Nacional Para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, por los Entes Ejecutores en Alta Verapaz”. Sírvase colaborar respondiendo las preguntas que se le presentan a continuación, marcando con una x la respuesta de su elección.

1.- ¿CONOCE EL ACUERDO GUBERNATIVO SOBRE POLÍTICA NACIONAL PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS?.

SÍ

NO

2.- ¿CONSIDERA QUE DEL 20 % ASIGNADO PARA EL ÁREA DE INVERSIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y QUE SE REGULA EN EL REGLAMENTO INTERNO DEL (CODEDEAV) FONDOS QUE PROVIENEN DEL IVA PAZ, ES APLICADO CORRECTAMENTE PARA EL TRATAMIENTO DE DESECHOS SÓLIDOS?.

SÍ

NO

3.- ¿EL MANEJO INADECUADO DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS, PROVOCA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL?

SÍ

NO

4.- ¿CONSIDERA QUE EL MANEJO ADECUADO DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS, DEBE INCLUIR LA SEPARACIÓN, RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS MISMOS COMO LO DISPONE LA POLÍTICA NACIONAL?.

SÍ

NO

5.- ¿ES NECESARIO QUE CADA MUNICIPALIDAD ELABORE UN PLAN INTEGRAL PARA EL MANEJO DE RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS, SUSTENTADO EN LA POLÍTICA NACIONAL?.

SÍ

NO

6.- ¿CONSIDERA QUE ES NECESARIO QUE SE ESTABLEZCA EN EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO DE ALTA VERAPAZ (CODEDEAV), LA OBLIGATORIEDAD DE LA PRESENTACIÓN DE ESE PLAN COMO

REQUISITO PARA LA APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN ANUAL DE
CADA MUNICIPALIDAD?

SÍ

NO



CUNOR

CENTRO UNIVERSITARIO DEL NORTE

Universidad de San Carlos de Guatemala



15022

El Director del Centro Universitario del Norte de la Universidad de San Carlos, luego de conocer el dictamen de la Comisión de Trabajos de Graduación de la carrera de:

Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario

Al trabajo titulado:

"El incumplimiento a la política nacional para el manejo integral de los residuos y desechos sólidos por los entes ejecutores en Alta Verapaz"

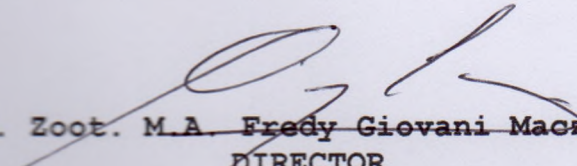
Presentado por el (la) estudiante:

Jaime Noel Tení Aguayo

Autoriza el

IMPRIMASE

"Id y enseñad a todos"


Lic. Zoot. M.A. ~~Fredy Giovanni Macz Choc~~
DIRECTOR



Cobán, Alta Verapaz marzo del 2015