

Como se observa en el cuadro anterior, los departamentos de Guatemala, Huehuetenango, San Marcos y Alta Verapaz son los más vulnerables, debido a que en ellos se concentra aproximadamente el 44.9% de la actividad comercial.

### **2.3.2.7 Sector industrial**

#### **a. Concentración del sector productivo**

El sector productivo de Guatemala difiere de otros países, ya que la mayoría de las principales actividades se concentran en el área metropolitana, lo que representa un riesgo más alto en caso de desastres. La industria manufacturera alcanza los porcentajes más altos de concentración, ésto debido en gran medida al aporte de mano de obra calificada y al desarrollo de los servicios básicos que es requerido.

En otros departamentos se encuentran pequeñas concentraciones de industria, que representan un bajo impacto con relación al total del sector, esto pudo visualizarse con el huracán Mitch, ya que de acuerdo a la publicación realizada por la Cámara de Industria de Guatemala<sup>16</sup>, los principales daños se dieron en las vías de comunicación y la producción agrícola; sin que repercutiera en el sector industrial por encontrarse afuera de la zona geográfica del desastre.

#### **b. Impacto del sector en el PIB**

La Industria manufacturera es tercera en importancia en la composición del PIB con un 13.8%, esto implica Q. 617,368,1 millones<sup>17</sup> de ingresos registrados como parte del Producto Interno Bruto, por lo que el impacto que se desarrolle en caso de desastre en este sector afectaría a lo menos 138,591<sup>18</sup>, familias directamente.

El impacto en el transporte, almacenamiento y comunicaciones por daños en la industria es alto, ya que son servicios colaterales; asumiendo que si el 40% de las importaciones totales de Puerto Quetzal se paralizaran por un desastre natural, no sólo se tendrían pérdidas en Puerto Quetzal, sus trabajadores y sus servicios paralelos, sino que representaría que cerca de Q. 28,519.6 mil dejarían de ingresar como consecuencia de la paralización y que cerca de Q. 115 millones se perderían en el transporte de carga, en términos monetarios esto podría representar un impacto negativo en el PIB de Q. 148 millones.

---

<sup>16</sup> Cámara de Industria de Guatemala

<sup>17</sup> Banco de Guatemala, Memoria de Labores 1998

<sup>18</sup> Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

**c. Cantidad de población afectada (disminución de ingresos)**

Los daños en el sector industrial afectarían a 138,591<sup>19</sup> familias o sea 623,659 personas que verán disminuido sus ingresos, lo que equivale a aproximadamente Q. 1.591.2 millones en un año, por lo que el comercio también se vería afectado, ya que la disminución en la demanda de productos tendría un impacto similar.

**d. Análisis por evento y por vulnerabilidad**

• **Eventos que afectan al sector**

Los terremotos, temblores y deslizamientos serán los principales eventos que afecten a este sector, debido a la alta concentración que existe en el departamento de Guatemala de la industria manufacturera. Lógicamente esto implica que el riesgo para el sector es sumamente alto, ya que es precisamente en este departamento en donde se registran históricamente la mayor parte de los desastres naturales descritos.

Departamento	Principales Desastres Naturales	% De La Producción Nacional
Guatemala	Temporales, lluvias, sismos, derrumbes, erupciones volcánicas, terremotos	95.0
Izabal	Temporales, lluvias, sismos, inundaciones	3.4
Escuintla	Temporales, lluvias, sismos, inundaciones, erupciones volcánicas, ventarrones	1.6
<b>Total</b>		<b>100.0</b>

Como puede observarse en el cuadro anterior, los fenómenos naturales que afectan principalmente las áreas de mayor concentración de la actividad industrial, son los temporales, lluvias, sismos e inundaciones.

• **Vulnerabilidad por departamento**

El departamento de Guatemala tiene un riesgo más alto, ya que cuenta con la mayor concentración de industria; sin embargo hay que hacer notar que pequeñas porciones del sector se encuentran también en áreas geográficas, en las que los eventos naturales cambian ostensiblemente; por ejemplo Izabal, en donde la Zona de Industria y Comercio, ZOLIC, es fuente de trabajo y desarrollo para el área y que sería afectada en mayor proporción por huracanes y ciclones, por ser una región costera con índices históricos altos para estos eventos.

<sup>19</sup> Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

Sin embargo, el tamaño de la industria ubicada en otras regiones comparativamente con el departamento de Guatemala es mínimo, ya que el desarrollo industrial sólo de una zona de la ciudad capital supera el tamaño de la industria de cualquier otra zona geográfica del país.

Departamento	Población Involucrada Con La Industria	Principales Desastres Naturales	Recurrencia de Desastres *	% de la Producción Nacional
Guatemala	2.501,457	Temporales, lluvias, sismos, derrumbes, erupciones volcánicas, terremotos	A	95.0
Izabal	90,150	Temporales, lluvias, sismos, inundaciones	B	3.4
Escuintla	42,202	Temporales, lluvias, sismos, inundaciones, erupciones volcánicas, ventarrones	M	1.60
<b>TOTAL</b>	<b>2.633,809</b>			<b>100.0</b>

A = Recurrencia alta (reportes > 1,500 desastres)  
 B = Recurrencia media (reportes > 500 desastres)  
 C = Recurrencia baja (reportes < 500 desastres)

Como se observa en el cuadro anterior, el departamento de Guatemala es el más vulnerable, debido a que en él se concentra aproximadamente el 95% de la actividad industrial del país.

### 2.3.2.8 Análisis general de la actividad productiva

#### a. Concentración geográfica del impacto en el PIB

Con base en la información procesada se establecieron las zonas geográficas que concentran la mayor actividad productiva del país, en las cuales de producirse un desastre natural de gran magnitud tendría una incidencia directa sobre el PIB. Dada la importancia de estas zonas geográficas, es imperativo el establecimiento de planes de contingencia que mitiguen los efectos económicos de los fenómenos naturales, ya que al no contar con ellos podría producirse un efecto devastador para el país en general.

Debido a las variadas y complejas actividades económicas que se realizan en un solo municipio, y a pesar de concentrarnos en aquellas que representan un mayor porcentaje del PIB, se pudo establecer que en los Departamentos de Escuintla, Guatemala e Izabal se encuentran la mayor cantidad de municipios que en el caso de ocurrir un fenómeno natural afectan directamente el PIB (Anexo 3.8). Esta concentración de actividades implica un alto riesgo, debido a que una inundación, temporal o huracán podría destruir en el caso de Escuintla e Izabal gran parte de la

estructura productiva de la zona, situación similar puede ocurrir en los municipios de Guatemala en caso de un terremoto; pero por otro lado, estos municipios son los que cuentan con mayores recursos para afrontar los problemas ocasionados por los desastres naturales.

Debido al volumen de producción de café y azúcar, así como a la actividad comercial, industrial y de transporte, los municipios en donde se concentra la mayor actividad productiva del país son: Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla, Siquinalá y Guatemala (Anexo 3.9).

#### b. Impacto del sector en el PIB

El café es el primer producto agrícola de exportación del país; sin embargo en términos monetarios, el mayor porcentaje de la composición del PIB lo representa el Comercio, en donde se concentra casi la cuarta parte de la actividad económica nacional, esto implica que la actividad comercial se ve impactada por los fenómenos naturales no importando la región o actividad afectada.

Es importante destacar que los desastres naturales no afectan exclusivamente a un sector en particular, ya que los distintos sectores de la producción nacional están interrelacionados. Tal relación se pudo comprobar con el daño ocasionado en el año 1998 por el Huracán Mitch en las áreas bananeras, que según estimación de daños realizada por la Unidad de Operaciones Rurales del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos destruyó el 58.8% de las hectáreas cultivadas, lo que equivale a una pérdida de producción que se calcula en Q. 700 Millones aproximadamente, sumado a la pérdida de por lo menos 12,400 empleos directos, tomando como referencia la reducción del 58.8% de la producción, lo cual disminuyó la capacidad de compra en el área afectada, repercutiendo esto directamente en el sector comercio.

#### c. Cantidad de población afectada (Disminución de ingresos)

De ocurrir un desastre natural de gran magnitud en los distintos sectores productivos, según información proporcionada por el INE, el Banco de Guatemala, el IGSS y las empresas involucradas, en la determinación de la población afectadas no solo debe tomarse en cuenta a los trabajadores directos y los ingresos de los mismos, sino también a los empleos indirectos que se relacionan con la actividad; es por ello que un pequeño impacto en un sector económico, por ejemplo una disminución del 1% en el PIB representa en realidad una gran cantidad de personas afectadas y de ingresos no percibidos por lo que se multiplican los resultados en cualquiera de los sectores involucrados.

Para cada actividad se realizó un análisis con el componente de empleo directamente afectado y de las personas que indirectamente podían salir perjudicadas y a ellos se les aplicó el salario de la actividad, para determinar los ingresos aproximados que no serían percibidos de ocurrir un desastre natural.

Se efectuó también un análisis de los principales desastres naturales registrados en los municipios, ya que cada sector es afectado por fenómenos naturales específicos; por ejemplo, en el caso de la producción de banano los principales desastres reportados son: Vientos, huracanes e inundaciones. En relación con estos fenómenos se analizó la recurrencia de los mismos y su efecto en la producción.

### 2.3.3 Conclusiones

- Es importante hacer notar que no existen fuentes de información de la composición del Producto Interno Bruto por municipio y que no se tienen datos sobre los diferentes productos que lo componen.
- Cada sector y los principales productos agrícolas fueron analizados por separado encontrando la focalización de la producción por municipio y el impacto económico de cada uno, logrando determinar por medio de mapas los grados de riesgo en caso de fenómenos naturales para cada actividad.
- La mayor concentración del impacto en el PIB se encuentra en la región sur del país y en la ciudad capital, siendo a la vez estos municipios en donde se concentra la mayor cantidad de recursos para solucionar problemas causados por fenómenos naturales.
- Tanto al nivel nacional como municipal, no se cuenta con planes de prevención y de contingencia que permitan mitigar los efectos devastadores de los desastres naturales, considerando que el costo de prevenir efectos por desastres naturales es menor que los ocasionados para reparar daños.

### 2.3.4 Recomendaciones

- Las asociaciones gremiales de los distintos sectores productivos deben proporcionar la información necesaria, para que el Instituto Nacional de Estadística pueda preparar la información estadística que sirva para la consulta y estudio de las distintas personas o instituciones encargadas de llevar a cabo investigaciones.
- Deben establecerse planes de prevención y contingencia en el ámbito municipal, coordinando actividades con las instituciones públicas y privadas relacionadas con las distintas actividades productivas, con la finalidad de mitigar el efecto del impacto económico causado por los desastres naturales.
- Debe ponerse especial atención a las áreas de mayor concentración de las actividades productivas, para en caso de desastres tomar en el menor tiempo posible, las medidas necesarias para minimizar el efecto económico de los desastres naturales sobre el PIB.

## **2.4 Situación Ambiental**

A la fecha se ha digitalizado el mapa de zonas de vida de Holdridge, el cual se ha sobrepuesto al mapa base de municipios del país. También se cuenta con el mapa base de cuencas hidrográficas.

El mapa de áreas degradadas del país, también ha sido digitalizado. Este mapa, como se indicó en la metodología, es el resultado de sobreponer la cobertura forestal del país al mapa de capacidad de uso del suelo, utilizando la metodología del USDA. Se estimó que alrededor del 50% de los suelos del país están degradados; es decir, no hay cobertura vegetal en tierras con capacidad de uso VI, VII y VIII. Está pendiente de realizar la sobreposición del mapa de áreas degradadas al de zonas de vida, para obtener una descripción a escala municipal del estado de los ecosistemas.

Al mapa de zonas de recarga hídrica, que se está digitalizando, se le sobrepondrá también el mapa de áreas degradadas, para describir los acuíferos más amenazados.

Con relación a la información de agua y saneamiento, se analizó los datos del Sistema Nacional de Información de Agua y Saneamiento, SAS del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Los resultados del SAS están a diciembre de 1999, por municipio y departamento. Hay información de 16 de los 22 departamentos del país.

También se revisó el informe de la Evaluación Global de los Servicios Municipales de Agua y Saneamiento financiado por UNICEF, de febrero del 2000. La información que se presenta en el informe se encuentra a nivel departamental, por lo que se ha solicitado a UNICEF que proporcione la información al nivel de municipio.

El análisis sobre los servicios de agua potable incluye la cobertura, desinfección, fuentes y formas de abastecimiento, uso de tanques, materiales utilizados, volumen distribuido, horas de servicio, personal involucrado y asistencia técnica en reparación. Estos indicadores se sumarán y se establecerán rangos para identificar los municipios con mejores o menos eficientes servicios de agua. Esta información se incluirá en un mapa. Para los servicios de saneamiento se utilizan los indicadores destino del agua, tratamiento, gasto promedio mensual y educación.

### **2.4.1 Resultados alcanzados**

Este tercer informe representa un avance del 60% de los productos esperados de acuerdo a los términos de referencia.

## **2.5 Aspectos Legales**

El estudio de los aspectos legales conlleva citar literalmente algunas de las disposiciones legales que faciliten su comprensión, haciendo al mismo tiempo comentarios generales y análisis crítico de dicha normativa.

Atendiendo a la jerarquía universal de la Ley, el análisis se inicia con las disposiciones contempladas en la Constitución Política de la República; especialmente, los derechos constitucionales y otros artículos con mayor o menor relación, prosiguiendo con otras leyes de carácter constitucional como lo son la Ley de Orden Público y la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

Las leyes ordinarias (Decretos del Congreso de la República, Acuerdos Gubernativos emitidos por el Ejecutivo y Decretos Leyes), así como los reglamentos, circulares, ordenanzas municipales y normas individualizadas, se ordenaron de acuerdo a tal jerarquía.

En ese orden de ideas, se encuentran en primer lugar, las disposiciones relativas a las zonas urbanas y metropolitanas y en segundo lugar, las referidas a las zonas rurales; dos grandes rubros que a su vez se subdividieron en diversos subtemas atendiendo al objeto de estudio.

Dentro de cada una de las disposiciones se seleccionaron los artículos que se consideró pertinente, analizando su contenido, ámbito de aplicación, relación con la materia, grado de coersitividad de las leyes y la potencialidad de cada una de las normas para futuros desarrollos en el campo de la legislación para la prevención y mitigación de los desastres naturales.

Finalmente, se proporcionan las conclusiones y recomendaciones a que se llegó, luego del estudio de marco legal en referencia.

Como comentario general puede decirse que en Guatemala, con algunas raras excepciones se carece de la legislación orientada específicamente a esa materia, pudiendo el presente estudio servir de base para desarrollar la regulación que sirva de fundamento a propuestas concretas de solución, con el objeto de instrumentar legalmente las políticas, planes, programas y proyectos en la materia objeto de estudio.

### **2.5.1 Criterios utilizados en la interpretación de la ley**

Las medidas de mitigación de desastres pueden clasificarse en dos formas: Las primeras vinculadas al desarrollo de los asentamientos humanos en zonas de riesgo controlado (fuera del peligro) y las segundas que se orientan a mitigar el impacto de los fenómenos. El análisis del marco jurídico de Guatemala permite afirmar que, a pesar de que en general el país presenta condiciones concretas de alto riesgo para los desastres naturales, particularmente, los fenómenos como erupciones, terremotos, altas

precipitaciones pluviales; el país ha orientado sus regulaciones, tanto en materia de planificación como jurídica, con particular énfasis a las materias dirigidas a la resistencia del impacto de los fenómenos naturales; es decir, a la segunda forma de prevención y mitigación de desastres naturales.

Se entiende por prevención, todas las medidas que tienen por objeto evitar que los fenómenos naturales ocasionen desastres e irregularidades, así como las leyes y reglamentos existentes en los campos de la planificación urbana, la protección ambiental, las obras públicas y la edificación.

La mitigación se entiende como adopción, de todas aquellas medidas tomadas a largo plazo para alterar el medio físico mediante la delimitación y el control de las zonas expuestas a inundaciones, a través de la repoblación forestal, la construcción de terraplenes, el control de torrentes, la estabilización de médanos (pequeñas porciones de tierra entre el mar y el estuario), la siembra de línea de árboles.

Luego de haberse definido el concepto más importantes en esta materia, es procedente entrar el análisis de las disposiciones legales vigentes, iniciando con los derechos y garantías constitucionales.

## **2.5.2 Disposiciones constitucionales**

### **2.5.2.1 Constitución Política de la República de Guatemala**

La Constitución Política de la República de Guatemala, contiene preceptos de aplicación general para todos los habitantes de la República, los que se encuentran en las distintas secciones que corresponden a la parte dogmática de dicho cuerpo legal. El Título II, se refiere a los derechos humanos tanto individuales como sociales, también se considera el entorno Jurídico y preceptivo del tema objeto de este estudio.

El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común. (Artículo 1)

El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona. (Artículo 3)

Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley. (Artículo 39)

En casos concretos, la propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente comprobados; sin embargo, en caso de guerra, calamidad pública o grave perturbación de la paz, puede ocuparse o intervenir la propiedad (el interés social prevalece sobre el interés particular). La ley que desarrolla esto último se encuentra contenida en el Decreto No. 7 de la Asamblea

Nacional Constituyente, Ley de Orden Público, así como el Decreto 529 del Congreso, Ley de Expropiación.

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, para lo cual se dictarán todas las normas necesarias, para garantizar que el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra, del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación (Artículo 97). Al respecto, el Decreto 68-86 del Congreso de la República, Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, desarrolla este precepto constitucional y crea a la vez a la entidad coordinadora y rectora de todas las acciones tendientes a la protección y mejoramiento ambiental, la Comisión Nacional del Medio Ambiente, como dependencia de la Presidencia de la República. Esta entidad tiene una importancia determinante en la coordinación y promoción de las acciones de denuncia en materia ambiental y de orientación y coordinación, tanto en los habitantes como de las demás dependencias del Gobierno, sin aplicar sanciones a los infractores de las leyes que protegen el medio ambiente y el equilibrio ecológico.

El Estado también reconoce y garantiza el régimen de Seguridad Social, instituyéndose su régimen como función pública en forma nacional, unitaria y obligatoria para los trabajadores, tanto del Estado como de la iniciativa privada (Artículo 100).

Establece la clasificación de los bienes del Estado, entre los cuales se encuentran los siguientes: (Artículo 121)

- a) Los de dominio público.
- b) Las aguas de la zona marítima que ciñe las costas de su territorio, los lagos, ríos navegables y sus riberas, los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite internacional de la República, las caídas y nacimientos de agua, etc.
- c) Los que constituyen el patrimonio del Estado, incluyendo los del municipio y de las entidades descentralizadas o autónomas.
- d) La zona marítima terrestre, la plataforma continental y el espacio aéreo, en la extensión y forma que determinen las leyes o tratados internacionales ratificados por Guatemala.
- e) El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales, así como cualesquiera otras sustancias orgánicas o inorgánicas del subsuelo.
- f) Los monumentos y las reliquias arqueológicas.
- g) Los ingresos fiscales y municipales, así como los de carácter privativo que las leyes asignen a las entidades descentralizadas y autónomas; y
- h) Las frecuencias radioeléctricas.

El estado se reserva el dominio de una faja terrestre de tres kilómetros a lo largo de los océanos, contados a partir de la línea superior de las mareas; de doscientos metros a cada lado de las riberas de los ríos navegables; de cincuenta metros alrededor de las fuentes y manantiales donde nazcan las aguas que surtan a las poblaciones.

Se exceptúan de las expresadas, las siguientes:

- I. Los inmuebles situados en zonas urbanas; y
- II. Los bienes sobre los que existen derechos inscritos en el Registro de la Propiedad, con anterioridad al primero de marzo de mil novecientos cincuenta y seis.

Los extranjeros necesitarán autorización del Ejecutivo, para adquirir en propiedad los inmuebles comprendidos en las excepciones de los incisos anteriores. Cuando se trate de propiedades declaradas como monumento nacional o cuando se ubiquen en conjuntos monumentales, el Estado tendrá derecho preferencial en toda enajenación. (Artículo 122)

Sólo los guatemaltecos de origen, o las sociedades cuyos miembros tengan las mismas calidades, podrá ser propietarias o poseedoras de inmuebles situados en la faja de quince kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras, medidas desde la línea divisoria. Se exceptúan los bienes urbanos y los derechos inscritos con anterioridad al primero de marzo de mil novecientos cincuenta y seis. (Artículo 123)

Los bienes nacionales sólo podrán ser enajenados en la forma que determine la ley, la cual fijará las limitaciones y formalidades a que deba sujetarse la operación y sus objetivos fiscales. (Artículo 124)

Se declara de urgencia nacional y de interés social, la reforestación del país y la conservación de los bosques. La ley determinará la forma y requisitos para la explotación racional de los recursos forestales y su renovación, incluyendo las resinas, gomas, productos vegetales silvestres no cultivados y demás productos similares, y fomentará su industrialización. La explotación de todos estos recursos, corresponderá exclusivamente a personas guatemaltecas, individuales o jurídicas. (Artículo 125) Los bosques y la vegetación en las riberas de los ríos y lagos y en las cercanías de las fuentes de aguas, gozarán de especial protección.

Todas las aguas son bienes de dominio público inalienables e imprescriptibles. Su aprovechamiento, uso y goce, se otorgan en la forma establecida por la ley, de acuerdo con el interés social. Una ley específica regulará esta materia. (Artículo 127) El aprovechamiento de las aguas de los lagos y de los ríos, para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos o de cualquier naturaleza, que contribuya al desarrollo de la economía nacional, está al servicio de la comunidad y no de persona particular alguna, pero los usuarios están obligados a reforestar las riberas y los cauces correspondientes, así como facilitar las vías de acceso (Artículo 128).

Las terminales terrestres, aeropuertos y puertos marítimos comerciales, se consideran bienes de uso público común así como los servicios de transporte, quedan sujetos únicamente a la jurisdicción de autoridades civiles. (Artículo 131, 2º. Párrafo)

La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República. Ley de Orden Público y Estados de Excepción (Artículo 139). Todo lo relativo a esta materia, se regula en la Ley Constitucional de Orden Público.

La Ley Constitucional de Orden Público, no afectará el funcionamiento de los organismos del Estado y sus miembros gozarán siempre de las inmunidades y prerrogativas que les reconoce la ley; tampoco afectará el funcionamiento de los partidos políticos.

La Ley de Orden Público, establecerá las medidas y facultades que procedan, de acuerdo con la siguiente gradación:

- a) Estado de prevención;
- b) Estado de alarma;
- c) Estado de calamidad pública;
- d) Estado de sitio; y
- e) Estado de guerra.

Guatemala, es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo.

La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida. (Artículo 141)

El Estado ejerce plena soberanía, sobre:

- El territorio nacional integrado por su suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos;
- La zona contigua del mar adyacente al mar territorial, para el ejercicio de determinadas actividades reconocidas por el derecho internacional; y

- Los recursos naturales vivos del lecho y subsuelo marinos y los existentes en las aguas adyacentes a las costas fuera del mar territorial, que constituyen la zona económica exclusiva, en la extensión que fija la ley, conforme la práctica internacional.

Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica; deberá adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. Las autoridades competentes están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre las bases de equidad. (Artículo 150)

El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y de formular conjuntamente, políticas tendientes al progreso de las naciones respectivas. (Artículo 151)

El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la Ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio. El imperio de la Ley se extiende a todas las personas que se encuentran en el territorio de la República. (Artículo 153)

Ni los guatemaltecos ni los extranjeros, podrán reclamar al Estado, indemnización por daños o perjuicios causados por movimientos armados o disturbios civiles. (Artículo 155, 1º. Y 2º. Párrafo)

Ningún funcionario o empleado público, civil o militar, está obligado a cumplir órdenes manifiestamente ilegales o que impliquen la comisión de un delito. (Artículo 156)

El Artículo 171, Inciso 1. Indica que corresponde al Congreso, aprobar, antes de su ratificación, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional cuando:

1. Afecten las leyes vigentes para las que esta Constitución requiera la misma mayoría de votos.
2. Afecten el dominio de la Nación, establezcan la unión económica o política de Centroamérica, ya sea parcial o total, o atribuyan o transfieran competencias a organismos, instituciones o mecanismos creados dentro de un ordenamiento jurídico comunitario concentrado para realizar objetivos regionales y comunes en el ámbito centroamericano.
3. Obliguen financieramente al Estado, en proporción que exceda al uno por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios, o cuando el monto de la obligación sea indeterminado.

4. Constituyan compromiso para someter cualquier asunto a decisión judicial o arbitraje internacionales.
5. Contengan cláusula general de arbitraje o de sometimiento o jurisdicción internacional.

Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure.

Las leyes calificadas como constitucionales requieren, para su reforma, el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad. (Artículo 175)

Admitido el proyecto de ley, se pondrá a discusión en tres sesiones diferentes, celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera lectura. Se exceptúan aquellos casos que el Congreso declare de urgencia nacional, con el voto de las dos terceras partes del total de diputados que lo integran. En todo lo demás, se observará el procedimiento que prescriba el Reglamento del Régimen Interior. (Artículo 176)

La ley empieza a regir en todo el territorio nacional, ocho días después de su publicación en el Diario Oficial, a menos que la ley amplíe o restrinja dicho plazo. (Artículo 180)

El Artículo 183, Incisos b), e) y f) indica las funciones del Presidente de la República:

- a) Proveer a la defensa y a la seguridad de la nación, así como a la conservación del orden público;
- b) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar el espíritu;
- c) Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas.

### **2.5.2.2**

#### **Ley de Orden Público**

Decreto No. 7 de la Asamblea Nacional Constituyente

Es una ley que tiene la categoría de Constitucional. Fue emitida en 1965 y ha sufrido varias modificaciones; tiene por objeto restringir las garantías constitucionales en determinadas circunstancias, o casos concretos como: invasión del territorio nacional, perturbación grave de la paz, calamidad pública o actividades contra la seguridad del estado.

Corresponde al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, calificar tales casos y según su naturaleza o gravedad emitir el decreto que corresponda. Inmediatamente dar cuenta al Congreso de la República para que lo ratifique, modifique o impruebe. Los decretos relativos al estado de prevención no requieren intervención del Congreso. Si persistieren las causas podrá emitirse nuevo decreto de prórroga.

En los Artículos 11 y 12 que se refieren al Estado de Prevención y de Alarma, se contempla la militarización de los servicios públicos, los centros de enseñanza, la intervención de los servicios prestados por empresas particulares, limitación de reuniones al aire libre, manifestaciones públicas, de carácter privado e incluso el derecho de locomoción, entre otras.

El estado de calamidad pública podrá ser decretado por el Ejecutivo para evitar, en lo posible, los daños de cualquier calamidad que azote el país o a determinada región, así como evitar o reducir sus efectos. Además de las restricciones arriba apuntadas, también se establecen precios máximos y mínimos para los artículos de primera necesidad, la evacuación de los habitantes de las regiones afectadas o que estén en peligro. Dictar medidas en resguardo de las fronteras internacionales, centralizar en la entidad o dependencia que el Decreto señale, todos los servicios públicos estatales y privados en la forma que se requiera; tomar las medidas necesarias para que la calamidad no se extienda a otras zonas para la protección de personas y de sus bienes.

No obstante podrá recurrirse de amparo, si con motivo de la aplicación de la ley se violaren garantías no comprendidas o no restringidas en el decreto respectivo; y en todo caso, subsistirá el recurso de Habeas Corpus para la exhibición de las personas en el interior de las prisiones, o para el sólo efecto de establecer el tratamiento o hacer cesar, en su caso, los vejámenes a que estuviere sujeto el recurrente.

### **2.5.2.3 Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad**

Decreto 1-86. Asamblea Nacional Constituyente.  
8 de enero de 1986

El amparo protege a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o restaura el imperio de los mismos, cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo y procederá siempre que los acatos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan. (Título II. Capítulo I. Artículo 8º)

El derecho de exhibición personal lo tiene quien se encuentra ilegalmente preso, detenido o cohibido de cualquier otro modo, en el goce de su libertad individual, amenazado de la pérdida de ella, o sufre vejámenes, aún cuando su prisión o detención fuere fundada en Ley, tiene derecho a pedir su inmediata exhibición ante los tribunales de justicia, se hagan cesar los vejámenes o termine la coacción a que estuviere sujeto. (Título III. Capítulo I. Artículo 82)

La tradición legisladora que se ocupa de atender las irregularidades o los vacíos normativos, generalmente ha optado por la vía de atender situaciones anómalas por él, como medio de suspender las garantías y los derechos constitucionales naturales y sociales. Sin embargo, en el caso de los desastres naturales o inducidos, estas medidas parecería que sólo convendría por consiguiente, considerar el establecimiento de disposiciones que en lugar de restringir las garantías y los derechos, sean capaces de regular la protección de la vida en primer lugar y de la propiedad de los habitantes en segundo lugar. Este es un campo de investigación jurídica, el cual varios abogados guatemaltecos están interesados en desarrollar.

La sistematización de las disposiciones legales y su vinculación institucional, atendiendo a las diversas categorías temáticas, objeto del presente estudio, permiten presentar a continuación una agrupación de las que se encontró con mayor vinculación al tema de la Planificación para la Prevención y Mitigación de los Desastres Naturales.

#### **2.5.2.4 Zonas urbanas y metropolitanas**

- **Uso del suelo y sus directrices:**

Este es el aspecto en que se encontró la mayor incidencia de disposiciones legales, pudiéndose observar desde regulaciones en el ámbito constitucional hasta específicas al menor nivel de desagregación de acuerdo a la jerarquía normativa. Sin embargo, conviene anotar que desde la perspectiva institucional, las disposiciones fundamentalmente emanan de los gobiernos municipales, debiendo recordar al respecto que en el país, con muy pocas excepciones, la capacidad técnica y coercitiva de dichos gobiernos es muy baja.

##### **2.5.2.4.1 Código Municipal** Decreto 58-88 del Congreso.

El Código Municipal contiene por excelencia las disposiciones relativas al uso del suelo. A continuación se destacan algunas, así:

Por el Principio de Subsidiariedad, corresponde al Estado, la planificación, programación y ejecución de obras. En todo caso deberá contar con la anuencia de la municipalidad jurisdiccional en coordinación con sus planes y programas de desarrollo local. (Artículo 8)

Las municipalidades podrán asociarse para la defensa de sus intereses y cumplimiento de sus fines y celebrar acuerdos y convenios conjuntos para el desarrollo común.

Para ello es necesaria la participación de los vecinos en la realización de obras y servicios de interés municipal, sujetándolos a las aprobación de la corporación municipal con el propósito de que haya congruencia con las políticas de desarrollo municipal. (Artículo 10)

En el Título VIII, Capítulo Único. Urbanismo, de los artículos 112 al 118 contiene lo relativo al ordenamiento territorial y desarrollo integral del municipio en materia de urbanismo, entendiéndose como tal, la obligación de las municipalidades en formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y desarrollo integral de sus respectivas jurisdicciones, que contempla el control de cualquier forma de desarrollo urbano o rural que pretendan realizar los particulares, el estado o instituciones autónomas y descentralizadas. A la vez, contempla los servicios públicos mínimos que deberán establecerse en las mismas.

Se regula la formulación de los planes y uso del suelo, entre ellos los de ordenamiento territorial, orientados a definir el uso del suelo dentro del perímetro urbano que se define, y en el área rural de acuerdo con las distancia de la ciudad o centro poblacional de que se trate (Artículo 113).

Los artículos 115, 116 y 117. Contemplan respectivamente, la revisión de los planes de ordenamiento territorial y su aprobación por la corporación municipal.

Para introducir la Planificación para la Prevención y Mitigación de Desastres en esta instancia (municipal o local), es imperativo aprovechar la formulación de los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral que prescribe el Código Municipal en este Capítulo.

En todas las autorizaciones para edificar a la orilla de las carreteras, las municipalidades deben tomar en cuenta las prescripciones contenidas en tratados, convenios y acuerdos internacionales vigentes en materia de carreteras. (Artículo 118)

En lo que se refiere a las sanciones por infracciones al Código Municipal, el organismo ejecutor de las mismas es el Juzgado de Asuntos Municipales, quien tiene competencia en asuntos municipales para aplicar las sanciones que en el mismo se establecen. Cabe hacer notar que no obstante que se cuenta con un juzgado específico para conocer asuntos municipales, que se generen como consecuencia de infracciones al régimen municipal con un sistema de sanciones debidamente establecidas, la coercitividad de este organismo es poco afectiva, toda vez que dentro de toda esa realidad entran en juego distintas fuerzas sociales e intereses económicos que hacen de la labor del juzgado de asuntos municipales, una actividad que en última instancia se resuelve políticamente, lo que dificulta el adecuado control del desarrollo urbano y rural de las municipalidades; por otra parte, no todas las municipalidades cuentan con un juez de asuntos municipales y tampoco con cuerpos técnicos para la planificación, control y ejecución de planes de desarrollo, carencia que es determinante en la efectiva planificación de uso del suelo y del ordenamiento territorial.

**2.5.2.4.2 Ley Preliminar de Urbanismo**  
Decreto 583 del Presidente

Esta Ley contiene todo el marco conceptual que se utiliza en materia de planificación urbanística, uso del suelo y asentamientos humanos; el Artículo 1º define los conceptos de área de influencia urbana, lotificación, plan regulador, servicio público, zona de servidumbre, etc. Además el Artículo 2º establece que esas normas son de carácter preliminar para las municipalidades de la República, las que deberán poner en práctica en el estudio del plan regulador de su jurisdicción. Es, en ese sentido, que se considera tienen relación tales normas, con los desastres naturales, ya que la formulación de un plan regulador (de desarrollo urbano), debe contener en su desarrollo, esta temática.

Artículo 5º. y 9º. Contienen las disposiciones que tienen más relación con el tema objeto de estudio; por ejemplo, en lo que se refiere a lo que se entiende por desarrollo urbanístico de las ciudades y los temas o contenidos que debe tener un plan regulador, a saber: el sistema vial, los servicios públicos, los sistemas de tránsito y transportación, el sistema recreativo de espacios abiertos, los edificios públicos y servicios comunales, las zonas comerciales, las zonas industriales, las de servidumbre, las de reserva; en fin, provee de un marco conceptual a las municipalidades para poder desarrollar sus propios planes.

Las instituciones encargadas de llevar a la práctica las disposiciones contenidas en la Ley Preliminar de Urbanismo son: El Ministerio de Gobernación y las Municipalidades, fundamentalmente.

**2.5.2.4.3 Ley de Parcelamientos Urbanos**  
Decreto 1427 del Congreso

La ley de Parcelamientos Urbanos, en su Capítulo II, contempla los requisitos que deben llenar las personas que deseen establecer o construir un parcelamiento, urbanización o fraccionamiento; el Artículo 4º, inciso "C", estipula la promesa formal de parte del constructor de garantizar la construcción o el pago de las obras de urbanismo y demás que establezcan los reglamentos o la disposición de la Municipalidad respectiva; así mismo obliga a que los planos de urbanización y construcción sean avalados con la firma de un profesional Ingeniero o Arquitecto colegiado.

Para el caso de los fraccionamientos que se realizan en la jurisdicción municipal de Guatemala, se cuenta con equipo técnico que vigile o controle el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Parcelamientos Urbanos; sin embargo en otras municipalidades, sobre todo en el interior del país, el problema es difícil debido a que éste control no puede establecerse porque no se cuenta con organismos técnicos, profesionales, equipo, etc., que puedan formular tales disposiciones y vigilar el cumplimiento de dicha Ley. Aunque las intenciones y el espíritu legislador es loable, el control y la efectividad de los mandatos contenidos en esta Ley es sumamente relativo; se ha observado que algunos parcelarios o lotificadores obligados a cumplir con

determinados requisitos establecidos en esta Ley, buscan la manera de evadirlo, solicitando la autorización de otras municipalidades aledañas a la de Guatemala, dependiendo de la ubicación del parcelamiento y en ese sentido, logran burlar por decir así, el control de la Municipalidad de Guatemala; ya que se ha dado el caso de que la ubicación se presta para interpretar que puede ser jurisdicción de otra municipalidad cercana o colindante con la de Guatemala. Precisamente para evitar estos problemas se creó "El Convenio de San Juan", pero el cual no se ha puesto lamentablemente en práctica.

Asimismo, en el Capítulo V, ésta Ley contempla los casos de intervención de los parcelamientos en todas aquellas situaciones en las que no se cumple con las obligaciones y requisitos de la misma. En los casos de otras municipalidades, la intervención se verificará por medio del Instituto de Fomento Municipal, Crédito Hipotecario Nacional o cualquier otra institución bancaria nacional con la cual, para el efecto, hubiere celebrado convenio la Municipalidad correspondiente. La Institución bancaria a cuyo cargo corra la intervención, previa formulación del balance respectivo, mantendrá los fondos del parcelamiento y hará los cobros por cuenta del parcelador actuando como fideicomisario. Esta es una manera de velar por el cumplimiento de la Ley.

#### **2.5.2.4.4 Ley Preliminar de Regionalización** Decreto 70-86 del Congreso de la República

Esta Ley tiene que ver directamente con el tema de estudio, particularmente en su Artículo 3, en el que establece la creación de 8 regiones siguiendo al criterio de que éstas deben integrarse preferentemente en razón de la interrelación entre centros urbanos y el potencial de desarrollo del territorio circundante; así se crea la:

- **Región Metropolitana:** Integrada por el departamento de Guatemala.
- **Región Norte:** Integrada por los departamentos de Alta y Baja Verapaz
- **Región Nororiente:** Integrada por los departamentos de Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso.
- **Región Suroriente:** Integrada por los departamentos de Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa.
- **Región Central:** Integrada por los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla.
- **Región Sur Occidente:** Integrada por los departamentos de Huehuetenango y Quiché; y finalmente la
- **Región Petén:** Integrada por el departamento de El Petén.

Asimismo regula, en su Artículo 4º, que al quedar organizado el Consejo de Desarrollo Urbano y Rural a propuesta de los Consejos Regionales, podrá proponer el Congreso la modificación de la integración y número de regiones, cuando así convenga a los intereses de la Nación.

Recientemente se discute en el Congreso de la República un Proyecto de Ley sobre Regionalización de los Consejos de Desarrollo, que contiene cinco artículos, proponiéndose modificaciones en las que de ser aprobado, modificará la distribución descrita anteriormente.

#### **2.5.2.4.5 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural** Decreto 52-87 del Congreso

Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se han constituido para organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, de ordenamiento territorial y promover la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país, conformando un sistema nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se integra en los niveles:

- Nacional
- Regional
- Departamental
- Municipal y
- Local

Estos últimos fueron declarados inconstitucionales y por lo tanto, quedaron sin vigencia.

Tiene como principales funciones en los distintos niveles: organizar y coordinar la administración pública, formular las políticas de desarrollo urbano y rural, y en las de ordenamiento territorial, y el desarrollo social y cultural, promoviendo la descentralización del país. La propuesta de planes, programas y proyectos de desarrollo, estableciendo las necesidades de financiamiento para la ejecución de esos mismos planes y programas, el seguimiento de sus respectivos programas y proyectos.

En todo el texto de la Ley, figura como denominador común, dentro de sus funciones, la participación del habitante para la identificación de las necesidades, así como la formulación de propuestas de solución y su priorización en la ejecución; y promoción de la coordinación interinstitucional.

El Artículo 23 regula que los recursos financieros (el 8% constitucional para las municipalidades), a que se refiere el Artículo 257 de la Constitución Política de la República, serán distribuidos por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural conforme a cuatro criterios básicos que se contemplan en esta Ley, siendo el primero así:

- \* El 25% distribuido en partes iguales a todas las Municipalidades.
- \* El 25% distribuido proporcionalmente al número de población total de cada municipio.
- \* El 25% distribuido proporcionalmente al número de población rural de cada municipio. Cabe anotar que éste ha sido el criterio que ha prevalecido para su organización.
- \* El 25% distribuido directamente proporcional al inverso del ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal, conforme las fórmulas de cálculo contenidas en el Reglamento de esta Ley; siendo el Ministerio de Finanzas Públicas la dependencia encargada de construir un fondo específico en moneda de curso legal en el Banco de Guatemala con el 8% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. Dichos recursos serán trasladados a las Municipalidades del país anualmente por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. (Artículo 24)

#### **2.5.2.4.6 Reglamento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

Acuerdo Gubernativo 1041-87

El Artículo 10 establece la creación de una Unidad Técnica y dice: Los diferentes niveles excepto el local, contarán con una unidad o secretaría técnica que se encargará de proporcionar a los consejos y a sus respectivas comisiones o grupos de trabajo, el soporte técnico y administrativo necesarios para el cumplimiento de sus funciones, quedando las instituciones del sector público obligadas a proporcionar al Sistema, en sus diferentes niveles, el apoyo y asesoría que le sean requeridos.

Se considera que el Artículo 10 es muy importante, por cuanto contempla la parte del equipo técnico; facultada fundamentalmente para formular los planes y programas de desarrollo, en los diferentes niveles de los consejos. Es posible que se le haya dado muy poca importancia en cuanto a su regulación, pero es de esperar que en el desarrollo real de esta unidad, se logre su ampliación y mayor apoyo por parte de las otras entidades del Estado.

Es conveniente señalar que la responsabilidad de la coordinación e implementación y el funcionamiento de los Consejos o del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, ha quedado a cargo de la Vicepresidencia de la República.

**2.5.2.4.7 Ley de Expropiación.**  
Decreto 529 del Congreso

La Ley de Expropiación y sus modificaciones fue publicada el 16 de julio de 1948. En el Artículo 1º establece: se entiende por utilidad o necesidad pública o interés social para los efectos de esta Ley, todo lo que tienda a satisfacer una necesidad colectiva, bien sea de orden material o espiritual.

La declaración de utilidad y necesidad pública o interés social corresponde al Congreso de la República, la cual deberá hacerse con referencia precisa, siempre que fuere posible a los bienes afectados, determinando el objeto de la expropiación y términos que no permitan extender la acción expropiatoria a otros bienes que aquellos necesarios para la satisfacción colectiva que se procura llevar a cabo.

Pueden instar a la expropiación el Estado, en los siguientes casos:

- I. Cuando se trate de bienes necesarios para llevar a cabo obras de interés nacional;
- II. Cuando se trate de incorporar al dominio público bienes particulares para satisfacer una necesidad pública;
- III. Cuando sea el medio indispensable para que bienes que se encuentren en el dominio privado de personas naturales o jurídicas, puedan ser adquiridas por la generalidad de los habitantes, para satisfacer sus necesidades o llevar a cabo planes de mejoramiento social o económico; y,
- IV. Cuando se trate de incorporar al dominio privado del Estado, bienes apropiados para el desenvolvimiento de sus funciones.

Las municipalidades también pueden instar a la expropiación cuando la necesidad, utilidad o interés del municipio, demanden la expropiación en las situaciones de servicios públicos o de obras o servicios de utilidad pública, de todo lo que sea necesario o conveniente para poder cumplir de manera satisfactoria los fines del contrato o concesión. Las empresas o compañías particulares cuando se encuentran legalmente autorizadas, y la Universidad de San Carlos cuando se trate de bienes indispensables para llevar a cabo su cometido.

En cuanto al objeto de la expropiación por causas de necesidad, de utilidad públicas o de interés social, puede ser objeto de expropiación toda clase de bienes estén o no en el comercio; el resto del articulado de dicha ley se refiere a la indemnización y al procedimiento en diligencias previas para llevar a cabo la declaratoria de expropiación. El capítulo II establece que las diligencias previas a que se refiere el capítulo anterior quedarán sin efecto y se procederá a la expropiación en los siguientes casos:

- En los casos de invasión o ataque al territorio nacional o grave perturbación del orden interior; si el propietario no manifiesta sus pretensiones dentro del plazo a que se refiere el Artículo 20; si la estimación hecha por el propietario excede de un 30% de la declaración fiscal; si el expropiante o si el bien objeto de la expropiación fuere propiedad de menores, incapaces o ausentes.
- En los casos de expropiación de urgencia por ataque al territorio nacional o grave perturbación de la paz, o en su caso por los estados de calamidad pública, el expropiante podrá entrar en inmediata posesión del bien y posteriormente se arreglarán los trámites relativos a la indemnización y a la escritura traslativa de dominio.

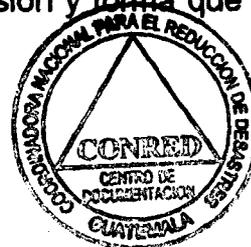
En los casos de expropiación de bienes que sean indispensables para satisfacer necesidades perentorias de la colectividad, por ejemplo medicinas en caso de epidemia, la ley que la autorice, establecerá el tiempo de vigencia de la expropiación y si no se estableciera, se considerará caducada la autorización al año de promulgada la Ley.

El procedimiento para poder instar a la expropiación en Guatemala es sumamente engorroso y lento, hay una cantidad de obstáculos que salvar para poder instar a la expropiación; en ese sentido las más de las veces ha sido muy difícil atender una catástrofe o una calamidad pública o algo parecido, debido al monto de la indemnización, limitando en exceso las posibilidades del Estado para hacer efectiva la expropiación.

#### **2.5.2.4.8 Disposiciones del Código Civil, Relativas a la Propiedad Privada** Decreto Ley 106, Libro II

De la Propiedad Privada y demás derechos reales. Los artículos 445 y 559 contienen la regulación más importante que existe en nuestro derecho común, sobre los Bienes, Propiedad Privada y sus limitaciones.

Distingue cuales son los bienes inmuebles, así como el dominio sobre los bienes y lo que se entiende por bienes de dominio público, entre ellos: Los bienes nacionales de uso común: parques, plazas, caminos y puentes que no sean de propiedad privada; los puertos, muelles, embarcaderos, cantones y demás obras de aprovechamiento general construidos o adquiridos por el estado o las municipalidades; las aguas de la zona marítima territorial en la extensión y términos que fije la ley respectiva; los lagos y ríos navegables y flotables y sus riberas, etc., la zona marítima y terrestre de la República, la plataforma continental, el espacio aéreo, la estratosfera en la extensión y forma que determine la ley.



Los bienes nacionales de uso no común, son los destinados al servicio del Estado, de las municipalidades y de las entidades estatales descentralizadas y las que constituyen su patrimonio. También se incluye dentro de éstos los ingresos fiscales y municipales, el subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos; los terrenos baldíos; las tierras que no sean propiedad privada y los excesos de propiedades rústicas o urbanas, los monumentos o reliquias arqueológicas.

Los bienes de propiedad privada, son aquellos que pertenecen a las personas individuales o jurídicas que tienen título legal. Para el traspaso de bienes de dominio público o de uso común del patrimonio del estado o de los municipios, se debe estar a lo que disponen las leyes y reglamentos respectivos, que contemplan los trámites que deben llenarse para este tipo de transferencia.

La contempla la expropiación forzosa (Art. 467), indica que la propiedad puede ser expropiada por razones de utilidad colectiva o beneficio social o interés público, previa indemnización determinada conforme la ley de la materia, institución desarrollada en el Decreto 529 del Congreso, Ley de Expropiación. El propietario tiene derecho a defender su propiedad con las medidas legales del caso, y de no ser perturbada en ella si antes no ha sido citado, oído y vencido en juicio; el propietario de una cosa tiene derecho de reivindicarla de cualquier poseedor o detentador.

Las cosas y muebles e inmuebles declarados como objetos de interés artístico o estudio arqueológico, están sometidas a regímenes contenidos en leyes especiales.

#### **2.5.2.4.9 Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal** Decreto 1132 del Congreso

El Instituto de Fomento Municipal cuyas siglas se abrevian INFOM, tiene entre sus principales objetivos: promover el progreso de los municipios, brindando asistencia técnica, administrativa y financiera a las municipalidades en la realización de programas básicos de obras y servicios públicos, en la explotación racional de los bienes y empresas municipales, en la organización de la hacienda municipal en general, y el desarrollo de la economía de los municipios.

En el caso de atención por emergencia y de desastres, al ser declarado el estado de emergencia y calamidad pública, el INFOM ha prestado asistencia a las municipalidades en la atención de la población.

#### **2.5.2.4.10 Reglamento de localización e instalación industrial del municipio de Guatemala y área de influencia urbana de la Ciudad de Guatemala**

Este Reglamento es uno de los tres aprobados dentro del Plan Regulador de la Ciudad de Guatemala y su objetivo es separar la actividad industrial de las demás formas de uso y aprovechamiento del suelo establecidas en el Código municipal. Define tres conceptos importantes como: actividad industrial que se refiere a la producción y transformación de bienes; la instalación industrial como el local en que se realice la actividad anterior y tolerancia industrial como la posibilidad de instalar la industria compatible con los demás usos del suelo. Así existen zonas establecidas para instalaciones industriales con las limitaciones que contempla el Artículo 5 de dicho reglamento.

En relación con los desastres y emergencias, el Capítulo IV establece algunas especificaciones generales, por ejemplo, las instalaciones industriales deben estar dotadas de mecanismos de seguridad para prevenir y controlar la propagación de incendios en las vecindades, instalar alarmas contra incendio de tipo automático y estar dotada de instalaciones y equipos adecuados para controlar los incendios.

#### **2.5.2.4.11 Reglamento de urbanizaciones y fraccionamientos de la Municipalidad de Guatemala**

Establece dentro de los requisitos para autorizar una lotificación, que el lotificador se comprometa a entregar las áreas verdes y de calles, libres de cualquier hipoteca o limitación; señalará sobre el plano, las áreas verdes que prefiere otorgar excluyendo las vías públicas. Corresponde a las municipalidades señalar en definitiva las áreas de servicio público, según el plan regulador en lo que sea aplicable. Sin embargo se dará preferencia a las áreas propuestas por el lotificador. Se describen las disposiciones que dentro de este subtítulo tienen mayor relevancia.

#### **2.5.2.4.12 Reglamento de Construcción de la Municipalidad de Guatemala**

El Reglamento de Construcción además de poseer una serie de disposiciones para controlar la construcción en Guatemala, contiene una serie de conceptos y definiciones en lo que se refiere a esta materia. Es un ordenamiento muy desarrollado, con mucho material que puede utilizarse para la prevención y mitigación de los desastres naturales, especialmente en lo referente a la construcción, construcción antisísmica, tipo de construcción, ubicación de las construcciones, etc. Su campo de aplicación comprende las actividades de construcción, ampliación, modificación, reparación y demolición de toda clase de edificaciones de uso público y privado, que se lleven a cabo en la ciudad de Guatemala y dentro del área de influencia urbana, según el Artículo 6º, de la Ley Preliminar de Urbanismo.

Contiene una clasificación de las edificaciones que se consideran inseguras o peligrosas y faculta a la Oficina para declarar inmediatamente como amenaza pública, cualquier edificación en esas condiciones.

Es interesante observar que en materia de prevención, el reglamento de construcción contiene normas muy desarrolladas, como por ejemplo, los criterios para los índices de construcción, uso y distribución del suelo, la distinción entre edificaciones de uso privado y de uso público (escuelas, hospitales, fábricas, teatros, auditorios, salas de espectáculos, etc.)

El Capítulo 19, Normas de Seguridad para Diseño de Edificios, es el que contiene materia relativa a los desastres naturales, especialmente en lo que se refiere a los edificios de uso industrial, las salidas y accesos, los edificios de uso comercial, locales de reunión, escolares, de salud, hoteles y de gestión administrativa; contempla aspectos importantes, tales como: la obligatoriedad de que cuenten con rampa cuando existan gradas en el acceso, que la rampa deberá permitir el acceso al ascensor, los pasillos y corredores, los ascensores, tiempo máximo de desalojo, sistemas de seguridad para combatir incendios, muros contrafuegos.

El Capítulo 23 contempla los requerimientos para estacionamientos, espacios, accesos, pasillos de circulación, acceso de peatones, área de espera del público y sanitarios.

El Capítulo 24 contempla los requerimientos para uso comercial y oficinas, circulaciones, gradas y salidas, requerimientos para locales con bodega, que tengan un movimiento que sobrepase los 2,000 kgs/mes.

El Capítulo 25 contempla los requerimientos para uso industrial, remitiéndolos al Reglamento de Localización e Instalación Industrial. Los requerimientos para hospitales y similares los regula el Capítulo 26 y los de hoteles, moteles y pensiones se encuentran en el Capítulo 27. Asimismo contiene un capítulo de sanciones, el problema es la falta de coercitividad.

#### **2.5.2.4.13 Código Penal**

Decreto 17-73 del Congreso de la República (30/9/1973)

Artículo 27: son circunstancias agravantes: motivos fútiles y abyectos: 1o. haber obrado el delincuente por motivos fútiles o abyectos.

Aprovechamiento de calamidad: 5o. Aprovechar para la ejecución del delito, que incurra o haya incurrido en ciclón, terremoto, inundación, naufragio, incendio, descarrilamiento, accidente de tránsito de cualquier clase, explosión, alteración del orden público o cualquier otro estrado o calamidad pública.

**2.5.2.4.14 Decreto 3-92 del Congreso de la República**  
15 de Enero de 1992

Artículo 1. El Estado de Guatemala otorga para la realización de los objetivos del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central, CEPREDENAC, los beneficios siguientes:

a) Visa de cortesía que les extenderá el Ministerio de Relaciones Exteriores a los funcionarios y expertos mientras duren sus funciones.

b) Las exoneraciones siguientes:

3. Las facilidades necesarias para la internación, estancia y salida del territorio nacional, al personal oficialmente acreditado por el INSIVUMEH y a los bienes de los mismos, así como equipos y documentación técnica.

5. Los funcionarios vinculados a los proyecto del Centro que no sean de nacionalidad guatemalteca y siempre que estén acreditados ante el Gobierno de Guatemala, gozarán de los privilegios o inmunidades contempladas en la legislación guatemalteca aplicable a los organismos internacionales.

**Ubicación de Servicios Sociales, Hospitales, Transporte, Unidades de Rescate**

En este campo, existe una serie de normas de la más variada naturaleza y jerarquía, que involucran un mayor número de entidades e instituciones dentro como los organismos natos para la atención, prevención y mitigación de desastres, como la Coordinadora para la Prevención de Desastres y el mismo Comité Nacional de Emergencia que funciona como la Secretaría de CONRED, los Bomberos Voluntarios y Municipales, la Cruz Roja, las Normas del Transporte Urbano y Extraurbano, el Consejo Nacional de Prevención de Accidentes, el Instituto de Sismología, Vulcanología e Hidrología, y telecomunicaciones, asistenciales en caso de desastres, para que cumplan con su cometido en beneficio de la población.

**2.5.2.4.15 Comité Nacional de emergencia**

Creado por Acuerdo Gubernativo de fecha 4 de agosto 1981

El reglamento del CONE, como se abrevian sus siglas, indica que el propósito fundamental del Comité establece que, su finalidad se concentra en la atención inmediata a los damnificados de cualquier región del país que sea castigada por un desastre o calamidad (Art. 7); Sus objetivos estipulan tratar de asegurar la no-interrupción del desarrollo de los planes normales del sector público y privado; Divulgar planes de entrenamiento y capacitación dirigidos al personas y socorristas y auxiliares, así como a la población en general, para evitar los problemas derivados de fenómenos naturales que provoquen desastres; a fin de prevenir catástrofes, controlar los efectos negativos sobre la población y tomar las medidas a fin de minimizarlos, para

salvaguardar la vida y bienes de los afectados. Preparar el Plan Nacional de Emergencia, incorporándole aspectos aprovechables de experiencias pasadas.

Con la emisión del Decreto 109-96 del Congreso de la República, Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de origen natural o provocado, el CONE y su personal, pasó a formar la Junta y Secretaría Ejecutiva para la Reducción de Desastres.

#### **2.5.2.4.16 Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de origen natural o provocado**

**Objeto.** El objeto de esta ley es crear la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados, con el propósito de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción por los daños derivados de los efectos de los desastres, que en el texto de la ley se denominará Coordinadora Nacional Artículo 1.

**Finalidades.** La Coordinadora Nacional tendrá como finalidades las siguientes: Artículo 3.

- a) Establecer los mecanismos, procedimientos y normas que propicien la reducción de desastres, a través de la coordinación interinstitucional en todo el territorio nacional;
- b) Organizar, capacitar y supervisar al nivel nacional, regional, departamental, municipal y local, a las comunidades, para establecer una cultura en reducción de desastres, con acciones claras antes, durante y después de su ocurrencia, a través de la implementación de programas de organización, capacitación, educación, información, divulgación y otros que se consideren necesarios;
- d) Elaborar planes de emergencia de acuerdo a la ocurrencia y presencia de fenómenos naturales o provocados y su incidencia en el territorio nacional;
- e) Elaborar planes y estrategias en forma coordinada con las instituciones responsables, para garantizar el restablecimiento y la calidad de los servicios públicos y líneas vitales en caso de desastres;
- g) La Junta Ejecutiva, podrá: Declarar de alto riesgo cualquier región o sector del país con base a los estudios y evaluación científica y técnica de vulnerabilidad y riesgo, para el bienestar y vida individual o colectiva. No podrá desarrollar ni apoyarse ningún tipo de proyecto público ni privado en el sector, hasta que la declaratoria sea emitida basado en dictámenes técnicos y científicos, que la amenaza u ocurrencia ha desaparecido.

Obligación de colaborar para los efectos de la presente ley, todos los ciudadanos están obligados a colaborar, salvo impedimento debidamente comprobado (Artículo 4).

**Marco Legal.** La Coordinadora Nacional, el Consejo Nacional, la Junta Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva y las Coordinadoras Regionales, Departamentales, Municipales y Locales, dentro de sus funciones en el proceso de reducción de desastres, antes, durante y después, se regirán por esta ley y su reglamento, en el cual se normarán todas sus actividades, funciones, atribuciones y deberes. (Artículo 5)

**Fondo Nacional para la Reducción de Desastres.** Se crea el Fondo Nacional Permanente de Reducción de Desastres, a través de una cuenta específica abierta para el efecto en el Banco de Guatemala, misma que será capitalizada en razón a la posibilidad financiera del Estado, más donaciones nacionales e internacionales, que será colocado en forma proporcional y mensual conforme reciba los ingresos del Ministerio de Finanzas Públicas. (Artículo 15)

El presupuesto de inversión y gastos de la Coordinadora Nacional, será propuesto por la Junta y Secretaría Ejecutiva y aprobado por el Consejo Nacional para la Reducción de Desastres.

**Colaboración con otros países.** La Coordinadora Nacional queda facultada para prestar su colaboración en caso de desastre, a otros países, de conformidad con sus posibilidades; de manera especial con los que el Estado de Guatemala tenga suscritos, aprobados y ratificados convenios o tratados sobre la materia. (Artículo 19)

La colaboración a que se refiere este artículo, se proporcionará conforme lo preceptuado en esta ley, reglamento y tratados internacionales aplicables.

Las acciones u omisiones que constituyan infracciones a la presente ley y su reglamento, serán sancionadas de acuerdo a lo establecido para el efecto en el citado cuerpo reglamentario. (Artículo 20)

El incumplimiento de las obligaciones que esta ley y su reglamento imponen, la renuncia, atraso o negligencia en su colaboración y función de todo funcionario o empleado público, derivadas de la aplicación de las indicadas normas, dan lugar a la aplicación de las sanciones respectivas.

Toda persona individual o jurídica, tiene la obligación de denunciar o dar aviso de cualquier infracción a esta ley y su reglamento, así como de toda amenaza, acción, evento y posible riesgo de desastre de la naturaleza y que amenace la vida, la salud, seguridad y bienestar del ser humano, ante la autoridad más cercana o sus agentes, quienes de inmediato deberán dar parte de la denuncia a la autoridad correspondiente. (Artículo 21)

**2.5.2.4.17 Acuerdo Gubernativo del Instituto de Sismología, Meteorología e Hidrología, INSIVUMEH (26.3.76)**

Posterior al terremoto del 4 de febrero de 1976, se hizo patente la necesidad de contar con un órgano técnico con ciertas especialidades de las mencionadas, ya que de ello depende la planificación, diseño, construcción y explotación adecuadas de los recursos naturales.

El INSIVUMEH se formó con la unificación del observatorio Meteorológico Nacional que dependía del Ministerio de Agricultura, el Departamento Meteorológico y la Dirección de Aeronáutica Civil, dependencia del Ministerio de Comunicaciones y con la Sección de Construcción y Mantenimiento de la Red Hidrometeorológica.

**2.5.2.4.18 Ley de creación del Cuerpo Voluntario de Bomberos**

Entre las unidades de rescate figura el Cuerpo Voluntario de Bomberos, creado por Decreto del Congreso número 81-87 de fecha 24.11.87, en el que el Artículo 2º, establece los fines de la institución como: Prevenir y combatir incendios, auxiliar a las personas y sus bienes en caso de incendio, accidentes, desastres, calamidades públicas y otros similares. Promover campañas de educación y prevención periódicamente, tendentes a evitar siniestros. Inspección y emisión de certificados de seguridad en materia de su competencia a escala nacional. Dar colaboración al estado y personas necesitadas, siempre que no contravengan su naturaleza.

**2.5.2.4.19 Cuerpo de Bomberos Municipales**

El Reglamento contempla las disposiciones relativas a su organización, funcionamiento y atribuciones. Su objeto y fines es estar al servicio de la comunidad, brindar protección y seguridad a las personas y sus bienes en el evento del riesgo que puedan correr por incendio o catástrofe. Depende directamente de la Municipalidad de Guatemala, sujeto a leyes y reglamentos municipales. El Alcalde es quien ejerce y puede delegar la representación.

**2.5.2.4.20 Cruz Roja Guatemalteca**  
Acuerdo Gubernativo 21-84 del 18-1-84

El artículo 1º, establece la naturaleza de la entidad como un servicio no lucrativo, con fines benéficos, de carácter privado. Se rige con principios como: apolítica y laica, ajena a intereses lucrativos y neutral. El Capítulo II, Artículo 13, señala las actividades y finalidades de la entidad, así: en tiempos de paz, ejercer acción activa frente a los siniestros y calamidades públicas y realizar actividades que tiendan al bienestar de la población, sirviendo a quienes resulten víctimas de la naturaleza o de causas imprevistas.

#### **2.5.2.4.21 Creación de ARBOM**

Acuerdo Gubernativo del 3 de junio de 1977

Esta es de las instituciones que juegan un papel importante con relación a los desastres o para mitigar sus efectos como la denominada Asociación de la Banda de Once Metros, cuyas siglas se abrevian ARBOM. Entre sus principales finalidades figura: que fue creada en función social no lucrativa, coopera con las autoridades en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de radio, especialmente con el Ministerio de comunicaciones, coordina servicios de radio en beneficio de la ciudadanía, fomenta relaciones con asociaciones de radioaficionados nacionales y extranjeros por medio de estaciones fijas y móviles y de sus equipos de auxilio y rescate, poniendo sus estaciones a disposición del gobierno. Es una entidad eminentemente privada, pero en las emergencias y catástrofes ha tenido presencia como colaborador en distintas dependencias del estado.

#### **2.5.2.4.22 Código de Salud**

Decreto 90-97 del Congreso.

El Código de Salud es una Ley de orden público y de observancia general, sin perjuicio de la aplicación de normas especiales de seguridad social. En caso de duda sobre la aplicación de las leyes sanitarias, las de seguridad social y otras de igual jerarquía, deberá prevalecer el criterio de aplicación de la norma que más beneficie la salud de la población en general, en igual forma privará fundamentalmente el interés social.

Corresponde al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, la orientación superior de las acciones de salud a nivel nacional; para tal efecto promoverá la coordinación con los organismos o las entidades estatales centralizadas, descentralizadas, autónomas o semiautónomas, municipales y particulares, subvencionadas o no por el Estado, sin exclusión alguna. Se crea el Consejo Nacional de Salud, con la integración de varias instituciones del sector público y privado, la Universidad de San Carlos y Universidades privadas.

Dentro del Capítulo IV, Salud y Ambiente, Sección I. Calidad Ambiental: Contiene disposiciones relativas al medio ambiente y los programas de prevención y control de riesgos ambientales. El Artículo 74 dispone que el Ministerio de Salud, la Comisión Nacional del Medio Ambiente y las Municipalidades, establecerán criterios para la realización de estudios de evaluación de impacto ambiental, orientados a determinar las medidas de prevención y mitigación para reducir riesgos potenciales a la calidad de la salud, derivados de desequilibrios en la calidad ambiental producto de la realización de obras o procesos de desarrollo industrial, urbanísticos, agrícola, pecuario, turístico, forestal y pesquero.

El Artículo 76 regula que el Ministerio de salud, conjuntamente con otras instituciones del sector y otros actores, participarán en la formulación de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos orientados a la prevención y mitigación del impacto de desastres y calamidades públicas.

El Artículo 77 regula específicamente que el Ministerio de Salud, las instituciones que conforman el sector y otros actores, participarán en todas las acciones de prevención, atención y rehabilitación en casos de desastres en los aspectos de la atención directa, tanto de las personas como del ambiente.

**2.5.2.4.23 Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente**  
Decreto 68-86 del Congreso de la República

Entre las disposiciones objeto de esta Ley, se contempla velar por el cumplimiento en la protección del equilibrio ecológico y la calidad del medio ambiente, entre cuyos objetivos destaca: la prevención, regulación y control de causas o actividades que originen el deterioro del medio ambiente y contaminación de los sistemas ecológicos, la orientación de los sistemas educativos ambientales y culturales, hacia la formación de recursos humanos calificados en ciencias ambientales.

Entre los sistemas y elementos ambientales que contempla la Ley se encuentran: el sistema atmosférico, el sistema hídrico, los sistemas lítico y edáfico, y la prevención y control de la contaminación visual, la protección y conservación de los sistemas bióticos.

El Artículo 8 contempla la obligación de elaborar un estudio de impacto ambiental para cada proyecto de desarrollo, edificación, productivo y de otro tipo.

Se concede acción popular para denunciar ante la autoridad todo hecho, acto u omisión que genere contaminación, deterioro o pérdida de recursos naturales o que afecte los niveles de calidad de vida.

En el Artículo 40, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, ordena que deberá integrarse la CONAMA a dichos consejos, para que proponga la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas, programas y proyectos de desarrollo. Asimismo, el Código de Salud en el Artículo 74, ordena que el Ministerio de Salud, la CONAMA y las Municipalidades, establezcan los criterios para la realización de estudios de evaluación de impacto ambiental, orientados a determinar las medidas de prevención y mitigación necesarias para reducir riesgos potenciales a la salud, derivados de desequilibrios en la calidad ambiental, producto de la realización de obras o procesos de desarrollo industrial, urbanístico, agrícola, pecuario, turístico, forestal y pecuario.

En esta misma forma se ha incorporado la planificación para la prevención y mitigación del impacto a desastres y calamidades públicas (Artículo 76 y 77, Código de Salud).

#### **2.5.2.4 Zonas rurales**

##### **2.5.2.4.1 Uso del suelo, zonificación agrícola y de reforestación, erosión, cuencas hidrográficas, su desarrollo y control**

En este apartado se observa una tendencia a emitir leyes coyunturales, ausente el desarrollo de una normatividad con los marcos de integralidad que debiera observarse para propiciar el desarrollo sostenido de los recursos naturales y la integración de los asentamientos humanos, que no rompa el equilibrio de los sistemas naturales y sociales.

Gran parte de las áreas de reserva de la nación se encuentran en manos de particulares a título de arrendamiento, usufructo u otro, sobre todo en aquellas que son sumamente útiles para la ejecución de planes de desarrollo urbano, protección ambiental o para uso público colectivo; por ejemplo, a orillas del mar del pacífico.

La Ley de Áreas Protegidas establece, que cuando por cualquier razón deban construirse caminos dentro de las mismas, ya sea para el transporte y uso en general, éstos deben ser ejecutados solamente si se logra un estudio de impacto ambiental favorable y sea aprobado por CONAMA, lo cual es muy cuestionable porque estos estudios podrían constituirse en un aval para el deterioro del ambiente, dado que no siempre prevalece la calidad técnica frente a la decisión política.

En lo que se refiere a conservación de la flora y fauna silvestres, la Ley de Áreas Protegidas contempla incentivos fiscales como exoneración del Impuesto único sobre Inmuebles y del Impuesto sobre la Renta, para las personas que dediquen sus propiedades inmuebles a reservas naturales, o que por propia iniciativa se dediquen directamente a las actividades de investigación, fomento y desarrollo de áreas protegidas; en esta misma forma podrían contemplarse incentivos para estimular a la población en la prevención y mitigación de desastres.

La Ley de Áreas Protegidas no tiene vinculación directa con los desastres naturales; sin embargo, el hecho de que ya existan áreas protegidas identificadas y localizadas puede coadyuvar sobretodo por los registros establecidos en esas áreas, para implementar medidas de política general en materia de desastres.

En lo relativo a telecomunicaciones, la Ley de Radiocomunicaciones contempla las medidas pertinentes y las instituciones necesarias para establecer el sistema de comunicación en casos de desastres, las cuales se relacionan con mantener el orden público y la prevención de cualquier calamidad pública, así como establecer comunicación con cualquier embarcación, aeronave o cualquier otro tipo de vehículo que esté en peligro. En casos de emergencia o alteración del orden público, suspender el funcionamiento de las estaciones de radioaficionados y utilizarlos en lo que se considere conveniente. A este respecto, es necesario darle seguimiento a las recomendaciones del Encuentro Regional de CEPREDENAC, realizado en

Tegucigalpa, Honduras, en mayo de 1990, con respecto a la integración de la Red Centroamericana de Telecomunicaciones y los medios de comunicación nacionales para la mitigación de los desastres en casos de emergencia.

Legislación específica orientada a las zonas rurales en transporte y telecomunicaciones no se encuentra, la que existe es de carácter general y las acciones se enmarcan dentro de las funciones que le competen al Ministerio de Comunicaciones y a entidades que dependen del mismo.

En Guatemala, un alto índice de catástrofes es producido por accidentes de transporte extraurbano; continuamente ocurren en las carreteras con numerosas víctimas. Aunque la legislación es muy general, se considera aceptable por el tipo y variedad de aspectos que regula sobre seguridad, comodidades, rutas, etc.

#### **2.5.2.4.2 Infraestructura y protección de cuencas hidrográficas, diques, presas, etc.**

En lo referente a la infraestructura para la protección de cuencas hidrográficas, diques, presas, etc., se encuentran actualmente en el Congreso de la República varios proyectos de ley para regular el régimen de aguas, que al entrar en vigencia sobre dicha materia se encuentran las ordenanzas municipales; también existe una Comisión para el manejo de cuencas, CONAMCUEN, que aglutina varias entidades y dependencias de gobierno, involucradas en el tema de la prevención y mitigación de los desastres. Sin embargo, por diversas razones no han tenido resultados concretos a la fecha, pero su estructura podría aprovecharse para conformar el Sistema Nacional de Protección de Desastres.

#### **2.5.2.4.3 Autosuficiencia alimentaria y en salud**

En el primero de estos aspectos institucionales destacan: el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola, INDECA. Aunque por el momento no cumple con esas funciones, es precisamente uno de sus objetivos principales, mantener reservas de contingencia para la alimentación en casos de desastres.

Es notoria la presencia de convenios internacionales con los organismos internacionales y las donaciones que de ellos se reciben, sobretodo al acontecer un desastre.

En salud, la legislación aplicable es más específica para la atención y mitigación, la cual tiende a reforzar la autoridad y el campo de acción, particularmente en los gobiernos locales. (municipalidades)

#### **2.5.2.4.4 Educación**

En las zonas rurales en esta materia, puede afirmarse que tanto en la legislación como desde la perspectiva institucional, el país no cuenta con normativa ni desarrollo curricular de las instituciones orientadas a la prevención y mitigación de desastres; adicionalmente debe señalarse que el país presenta una composición poblacional y étnica muy diversa.

El único esfuerzo que se encuentra es el CONRED y su Secretaría Ejecutiva, el Comité Nacional de Emergencia, CONE, que ha iniciado desde 1987 programas de capacitación para los habitantes afectados por erupciones volcánicas, vinculando el aspecto educativo de ambos niveles, urbano y rural.

Existen una gama de organizaciones naturales, otras mediatizadas por el fenómeno de la violencia social y nuevas formas desarrolladas con la participación de la cooperación internacional, así como las organizaciones que al amparo del Decreto 109-96 del Congreso de la República, Ley de CONRED, se organizan a nivel municipal y local, para la prevención y mitigación de desastres, que incluye organizaciones públicas, privadas y locales, cuerpos de socorro locales.

#### **2.5.3 Conclusiones preliminares**

El objeto principal del Estado para decretar un estado de emergencia, es la protección de los derechos de la persona humana, procurando un clima de orden, justicia social y desarrollo de la libertad individual. La inclusión de disposiciones que contemplen los estados de emergencia tiene esa finalidad.

Los tres poderes del Estado, desde el ámbito de sus funciones, son los encargados de velar y proteger esos derechos ciudadanos. Solamente en casos excepcionales, el ejercicio pleno de las libertades ciudadanas, puede quedar limitado por los organismos del Estado, pero ello siempre en razón del bien común y sólo por circunstancias excepcionales. (Documento denominado Proyecto No. 100 del Congreso de la República. Emergencias, Previsión de Desastres y Protección Civil)

En virtud de ello se crean los llamados estados de Excepción, en donde los tres poderes del Estado le otorgan poderes extraordinarios al Ejecutivo, a fin de resolver una emergencia que pone en riesgo el bienestar común, especialmente porque las personas de menos recursos económicos son mayoritarias en estas emergencias. Ante ello, las garantías constitucionales quedan restringidas temporalmente para facilitar las acciones del ejecutivo.

Los legisladores tienen responsabilidad con las comunidades que representan, especialmente en situaciones de emergencia, sobre las respuestas institucionales al Poder Ejecutivo, su participación debe ser directa para el establecimiento de las prioridades locales y la orientación de las respuestas públicas.

Es deber de los legisladores integrar las comisiones que se designen para atender las diferentes emergencias, para dictar las disposiciones que al Organismo legislativo le corresponden. Especialmente porque se suspenden temporalmente las garantías, es necesario que los legisladores refuercen su participación especialmente en cuanto a la función controladora y fiscalizadora de los parlamentarios, que deberá realizarse por medio de las comisiones integradas para tales efectos.

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres debe fortalecer los planes estratégicos y de emergencia en forma permanente, así como mantenerse de manera vigilante con las acciones de las entidades públicas y privadas, que desarrollan programas.

En materia de Planificación, en Guatemala no existe específicamente la planificación orientada a la prevención y mitigación de los desastres. En ese sentido es recomendable que en materia de planificación, tanto global como sectorial, se incorpore dicho componente. Para introducir la planificación para la prevención y mitigación de desastres en la instancia municipal, es imperativo que en la formulación de planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral que contempla el Código municipal (Título VIII, capítulo Único. Urbanismo) se contemple.

La reglamentación y normatividad sobre la construcción y fabricación de materiales de la Municipalidad de Guatemala son la más desarrolladas; especialmente en cuanto a resistencia a desastres naturales como la construcción antisísmica, tipo y ubicación de las edificaciones, puede ubicársele dentro de las medidas legales que corresponden al segundo orden de la clasificación, es decir de mitigación de los efectos producidos por los desastres. La construcción vernácula, artesanal tradicional debe modificarse mediante proyectos de desarrollo integral con normas técnicas más apropiadas para resistir los efectos de los fenómenos naturales.

Es recomendable que las funciones de INDECA se amplíen, en el sentido de facultarlo para crear y administrar una reserva de contingencia alimentaria para casos de desastre, para lo cual deberá modificarse su ley orgánica, introduciéndole los artículos que regulen lo conducente.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, no contempla la presencia de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, en dicho Consejo, omisión que debe subsanarse e incorporar además el componente ambiental en las políticas, programa y proyectos de desarrollo. En esa misma forma se considera que podría incorporarse también el componente de planificación para la prevención, atención y mitigación de los desastres naturales; aspectos que van íntimamente relacionados con la protección y mejoramiento del medio ambiente.

El problema no estriba tanto en la legislación sino en los medios de control y la falta de conciencia de la población y por consiguiente de educación, aparte de que los intereses sectoriales, que rara vez acatan las disposiciones que para mejorar el servicio dicta la administración pública. Esto deriva también de la pobreza y carencias de la sociedad en tantos aspectos.

## **2.6 Vulnerabilidad Institucional**

### **2.6.1 Clasificación de la Estructura Institucional**

#### **a) Instituciones del Estado**

De acuerdo a la Constitución de la República de Guatemala, el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo, delega el ejercicio de su soberanía en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entre los que no hay subordinación.

Al analizar la estructura administrativa del Gobierno se observa que la mayor parte del sector público se enmarca y depende básicamente del Organismo Ejecutivo, presidido por el Presidente de la República y sectorialmente por cada Ministerio de Estado, clasificados de la siguiente forma:

##### **i. Gobierno central**

Presidencia y Vicepresidencia, integrada por veinticinco entidades entre secretarías, consejos y otros; doce Ministerios, con doscientos cuarenta y ocho dependencias aproximadamente, entre direcciones generales, asesorías, departamentos, etc.

##### **ii. Entidades descentralizadas**

Quince Semiautónomas, quince Autónomas, diez Instituciones Financieras, siete Empresas Públicas, once Empresas Mixtas.

##### **iii. Gobiernos locales**

Municipalidades de primera, segunda y tercera categoría, El representante del Ejecutivo en cada departamento es el Gobierno Departamental. Con el objeto de descentralizar la administración pública y lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme a las necesidades de la población, el Congreso de la República, emitió en 1987 la Ley Preliminar de Regionalización, en donde se establecían ocho regiones de desarrollo, cuyo establecimiento le permitía el ordenamiento territorial y el funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, como parte del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

**b) Organismos Internacionales**

Básicamente se distinguen dos tipos: los oficiales gubernamentales, cuya ayuda se brinda en forma bilateral, de gobierno a gobierno, y los multilaterales, o sea los organizados por varios países, como por ejemplo ONU, OEA, COMUNIDAD EUROPEA, etc.

Son fuente de asistencia para cualquier país azotado por un desastre. La asistencia bilateral, es una de las fuentes más importantes de ayuda externa, se da principalmente en la forma de suministro de mano de obra, suministro de bienes o en efectivo.

La colaboración oficial internacional está sujeta a las disposiciones burocráticas y legales, sin embargo, con anticipación pueden lograrse convenios de cooperación, señalando los distintos aspectos en que se requiera ayuda, así como los esfuerzos que se ofrecerían como contraparte.

Entre algunos organismos internacionales de cooperación que se encuentran activos, con sede en Guatemala están:

AID	Agencia para el Desarrollo Internacional
CARE	Cooperativa de Remesas al Exterior
CP	Cuerpo de Paz
CRUZ ROJA INTERNACIONAL	
FAO	Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
ICAITI	Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
OEA	Organización de Estados Americanos

**c) Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)**

Son entidades no lucrativas, sostenidas con fondos recibidos del gobierno o recaudados entre el público y que se dedican, por completo o parcialmente, a proporcionar ayuda a la comunidad, facilitando materiales, expertos voluntarios o dinero. Las hay de dos tipo, nacionales e internacionales y muchas veces colaboran entre sí creando "canales de distribución" de la ayuda, así como también colaboran con los organismos internacionales, bilaterales o multilaterales.

**d) Sector Privado Organizado**

Comprende a las diferentes cámaras que conforman las fuerza productiva del país, a la cual pertenecen las distintas gremiales de empresas privadas, tales como comercio, industria, turismo, construcción, exportadores de productos no tradicionales y café, anunciantes, azucareros, criadores de ganado, transportistas, expendedores de gasolina, etc.

Este sector se representa a través del CACIF, Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, aunque las distintas Cámaras o Asociaciones, pueden actuar independientemente de acuerdo a sus necesidades e intereses.

Hay otro sector que no se encuentra representado por el CACIF, que son los micro, pequeños y medianos empresarios, que nos están asociados a las cámaras.

#### e) Población

Es el sector más importante, ya que al existir una adecuada organización comunitaria, la respuesta ante el desastre sería más eficiente.

La preocupación principal de cualquier sistema de protección civil será la estructura para una adecuada participación de la comunidad ya que los vecinos usualmente están organizados conforme a grupos de interés variado, religioso, deportivo, cultural, laboral, etc. y que normalmente no están preparados para actuar en caso de emergencia, por no ser éste un tópico de su inclinación, y aunque no se puede orientar el interés de los grupos establecidos, sí es posible hacer conciencia en ellos y señalarles que en el momento de un desastre deben organizarse.

Entre las principales organizaciones de la población se encuentran los sindicatos de trabajadores, las ligas deportivas, las organizaciones religiosas, las asociaciones culturales, las asociaciones de beneficencia, los comités de mejoramiento de las comunidades y barrios, las asociaciones regionales, los partidos políticos, y comités de vecinos, etc.; sin embargo no hay una estructura que los englobe a todos, ni la participación en ellas simultáneamente a variados y distintos grupos de acción social, por lo que se considera que si se puede buscar un denominador común que les permita actuar en forma organizada para ejecutar acciones de protección civil en caso de catástrofes.

El principal objetivo de organizar a la población es evitar que realicen acciones que interfieran con las autoridades y procurar que, por el contrario, las acciones que realicen sean en colaboración y coordinación de autoridades y expertos.

Una de las mejores formas de organización de la población son la integración de "Brigadas de Vecinos" para colaborar con su Comité Local de Protección Civil y cooperar en una gran cantidad de tareas, principalmente durante la etapa de emergencia, en la búsqueda, socorro y evacuación de damnificados, así como en la vigilancia y seguridad de sus pertenencias. Para ello es fundamental que se conozcan entre sí que viven en el vecindario.

Es también deseable la participación de la población durante la etapa de prevención (capacitación, divulgación, señalización, ejercicios y simulacros, etc.), son acciones que perfectamente se pueden compaginar con las actividades que normalmente desarrollan los distintos grupos organizados, todo está en que exista un ente autorizado y capaz de motivar la participación de los mencionados grupos.

## **Estructura del Sector Público**

### **NIVEL 1: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

- 1.1 SISTEMA NACIONAL DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL**
  - 1.1.1 Nivel Nacional**
  - 1.1.2 Nivel Regional**
  - 1.1.3 Nivel Departamental**
  - 1.1.4 Nivel Municipal**
  - 1.1.5 Nivel Local**

### **NIVEL 2: ENTIDADES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

- 2.1 SECRETARIA DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION ECONOMICA -SEGEPLAN-**
- 2.2 CONSEJO NACIONAL DE AREA PROTEGIDAS -CONAP-**
- 2.3 COMISION NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE -CONAMA-**
- 2.4 SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS**
- 2.5 SECRETARIA EJECUTIVA**

### **NIVEL 3: MINISTERIOS DE ESTADO**

#### **3.1 MINISTERIO DE GOBERNACION**

- 3.1.1 Consejo Consultivo De Transito**
- 3.1.2 Gobernadores Departamentales**
- 3.1.3 Diario De Centro América**
- 3.1.4 Dirección General De La Policía Nacional Civil -DGPN-**

#### **3.2 MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL**

#### **3.3 MINISTERIO DE EDUCACION -MINEDUC-**

- 3.3.1 Unidad de Planificación Educativa**
- 3.3.2 Consejo Técnico De Educación**
- 3.3.3 Dirección General de Educación**
- 3.3.4 Dirección General de Coordinación de Proyectos de apoyo -DIGEPA-**

#### **3.4 MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTES**

- 3.4.1 Dirección General Del Patrimonio Cultural Y Natural**
  - 3.4.1.1 Instituto de Antropología e Historia**
  - 3.4.1.2 Departamento de Coordinación Nacional de Bienes**
  - 3.4.1.3 Departamento de Coordinación de Patrimonio, Bibliográfico y Documental**

#### **3.5 MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL -MSPAS-**

- 3.5.1 Despacho Ministerial**
- 3.5.2 Despachos Viceministeriales**
- 3.5.3 Dirección General De Servicios De Salud -DGSS-**
- 3.5.4 Dirección de Saneamiento del Medio**
- 3.5.5 División de Recursos Humanos**
- 3.5.6 División de Vigilancia y Control de Enfermedades**
- 3.5.7 División de Malaria**
- 3.5.8 División de Registro y Control de Enfermedades**
- 3.5.9 División de Atención a Personas**
- 3.5.10 División de Ingeniería y Mantenimiento**
- 3.5.11 Areas de Salud**

#### **3.6 MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL**

- 3.6.1 Dirección Nacional De Previsión Social**
  - 3.6.1.1 Consejo Nacional de Prevención de Accidentes**

#### **3.7 MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS -MFP-**

- 3.7.1 Dirección De Bienes Del Estado y Licitaciones**

**3.8 MINISTERIO DE ECONOMIA**

**3.9 MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y ALIMENTACION -MAGA-**

- 3.9.1 Dirección General de Servicios Agrícolas
- 3.9.2 Dirección General de Servicios Pecuarios
- 3.9.3 Dirección General de Bosques y Vida Silvestre
- 3.9.4 Oficina de Control de Areas de Reserva de la Nación -OCREN-

**3.10 MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS -MEM-**

- 3.10.1 Dirección General De Hidrocarburos -DGH-

**3.11 MINISTERIO DE COMUNICACIONES TRANSPORTE, OBRA PUBLICAS Y VIVIENDA - MCTOPV-**

- 3.11.1 Dirección General De Radio Y Televisión -DGRT-
- 3.11.2 Instituto Nacional De Sismología, Vulcanología, Meteorología E Hidrología - INSIVUMEH-
- 3.11.3 Instituto Geográfico Nacional -IGN-
- 3.11.4 Unidad de Construcción De Edificios del Estado -UCEE-
- 3.11.5 Unidad Ejecutora De Proyectos De Servicios De Salud -UNEPSSA-
- 3.11.6 Dirección General De Caminos -DGC-
- 3.11.7 Dirección General De Transportes -DGT

**ENTIDADES DESCENTRALIZADAS**

**NIVEL 4: ENTIDADES SEMIAUTONOMAS**

- 4.1 COORDINADORA NACIONAL PARA LA REDUCCION DE DESASTRES -CONRED-
- 4.2 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA -INE-
- 4.3 INSTITUTO GUATEMALTECO DE TURISMO -INGUAT-

**NIVEL 5: ENTIDADES AUTONOMAS**

- 5.1 MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA -MUNI-
- 5.2 CUERPO MUNICIPAL DE BOMBEROS -CBM-
- 5.3 MUNICIPALIDADES DE LA REPUBLICA -MUNI-
- 5.4 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA -USAC-
- 5.5 CONFEDERACION DEPORTIVA AUTONOMA DE GUATEMALA -CDAG-
- 5.6 INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL -IGSS-
- 5.7 CUERPO VOLUNTARIO DE BOMBEROS -CVB-
- 5.8 INSTITUTO NACIONAL DE COOPERATIVAS -INACOP-

**NIVEL 6: INSTITUCIONES FINANCIERAS**

- 6.1 INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL -INFOM-

**NIVEL 7: EMPRESAS PUBLICAS**

- 7.1 EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA -EMPAGUA-
- 7.2 INSTITUTO NACIONAL DE ELECTRIFICACIÓN -INDE-

**NIVEL 8: EMPRESAS MIXTAS**

- 8.1 FONDO DE INVERSION SOCIAL -FIS-
- 8.2 FONDO NACIONAL PARA LA PAZ -FONAPAZ-